Forging New Relationships: Aboriginal Governance in Canada

Standing Senate Committee
on
Aboriginal Peoples

Chairperson
The Honourable Charlie Watt

Deputy Chairperson
The Honourable Janis Johnson

February 2000

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Charlie Watt, Chair
The Honourable Janis Johnson, Deputy Chair

and

The Honourable Senators

Raynell Andreychuk
Jack Austin
* Bernard Boudreau, P.C. (or Daniel Hays)
Thelma Chalifoux
Ione Christensen
Mabel M. DeWare
Aurélien Gill
* John Lynch-Staunton (or Noël Kinsella)
Landon Pearson
Nick G. Sibbeston
Gerry St. Germain

* Ex Officio Members

The Honourable Senators Willie Adams, Gerald Beaudoin, Eric Berntson, Gerald J. Comeau, Rose-Marie Losier-Cool, Frank Mahovlich, Brenda Robertson and David Tkachuk also served on the Committee at various stages.

Jill Anne Joseph
Clerk of the Committee

100-04342/

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Senate Journals*, Thursday, December 16, 1999:

The Honourable Senator Pearson for the Honourable Senator Watt moved, seconded by the Honourable Senator Mahovlich:

That, notwithstanding the Order of the Senate adopted on Wednesday, November 24, 1999, the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report on the recommendations of the *Royal Commission Report on Aboriginal Peoples* (Sessional Paper 2/35-508.) respecting Aboriginal governance and, in particular, seek the comments of Aboriginal Peoples and of other interested parties on:

1. the new structural relationships required between Aboriginal Peoples and the federal, provincial and municipal levels of government and between the various Aboriginal communities themselves;

2. the mechanisms of implementing such new structural relationships; and

3. the models of Aboriginal self-government required to respond to the needs of Aboriginal Peoples and to complement these new structural relationships;

That the Committee be empowered to submit its final report no later than February 16, 2000, and that the Committee retain all powers necessary to publicize the findings of the Committee contained in the final report until February 29, 2000, and

That the Committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit its report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting; and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Senate Journals*, Wednesday, November 24, 1999:

The Honourable Senator Watt moved, seconded by the Honourable Senator Mercier:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report on the recommendations of the *Royal Commission Report on Aboriginal Peoples* (Sessional Paper No. 2/35-508) respecting Aboriginal governance and, in particular, seek the comments of Aboriginal peoples and of other interested parties on:

1. the new structural relationships required between Aboriginal Peoples and the federal, provincial and municipal levels of government and between the various Aboriginal communities themselves;

2. the mechanisms of implementing such new structural relationships; and

3. the models of Aboriginal self-government required to respond to the needs of Aboriginal Peoples and to complement these new structural relationships;

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples during the first session of the Thirty-sixth Parliament be referred to the Committee;

That the Committee submit its final report no later than December 16, 1999, and that the Committee retain all powers necessary to publicize the findings of the Committee contained in the final report until December 24, 1999; and

That the Committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit its report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting; and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday December 9, 1997:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report upon the recommendations of the *Royal Commission Report on Aboriginal Peoples* (Sessional paper 2/35-508.) respecting Aboriginal governance and, in particular, seek the comments of Aboriginal peoples and of other interested parties on:

1. the new structural relationships required between Aboriginal peoples and the federal, provincial and municipal levels of government and between the various Aboriginal communities themselves;

2. the mechanisms of implementing such new structural relationships and;

3. the models of Aboriginal self-government required to respond to the needs of Aboriginal peoples and to complement these new structural relationships; and

That the Committee present its report no later than November 30, 1999.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle
Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

Chairman's Foreword

INTRODUCTION: 1

The Committee's Mandate for this Study and Organization of the Committee's Work 1

PART ONE:
ESTABLISHING THE FOUNDATION FOR NEW RELATIONSHIPS 4

1. Issues Identified in Evidence Received by the Committee 4
2. The Committee's Conclusions and Recommendations 19
3. Implications of Our Recommendations 33

PART TWO:
ISSUES RELATED TO ABORIGINAL SELF-GOVERNMENT 36

1. Approaches to Aboriginal Governance 36
2. Financing Aboriginal Governments 44
3. Capacity Building for Aboriginal Governance 46
4. Aboriginal Women and Self-Government 50
5. Aboriginal Youth and Self-Government 52

CONCLUSION 54

RECOMMENDATIONS 55

LIST OF WITNESSES 57

CHAIRMAN'S FOREWORD

In 1997, the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, with the approval of the Senate, began a study of Aboriginal governance issues. In particular, the Committee wished to focus on the recommendations relating to Aboriginal governance contained in the 1996 Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples.

Aboriginal governance involves complex and difficult issues. There are many opinions on what Aboriginal self-government means and how it can best be implemented. The challenge at times seems overwhelming. The Committee views this study as one process through which the debate of self-government can be further developed. We hope our work will serve as a step toward advancing a relationship of mutual respect and coexistence between Aboriginal peoples and non-Aboriginal peoples in Canada.

As we proceeded with the study, the urgent need for new structures to deal with the negotiation and implementation of relationships stood out. As a result, the Committee decided to concentrate on structural matters and provide constructive recommendations to assist in the negotiation and implementation of treaties and agreements.

We note that this is not the first time a parliamentary committee has examined these issues. The 1983 report of the House of Commons Special Committee on Indian Self-Government, popularly known as the Penner Report, made a number of recommendations for the recognition and implementation of First Nations self-government. While there have been many important developments since then, we are nonetheless compelled, over 15 years later, to make several recommendations that echo those contained in the Penner Report. We are very disturbed by the lack of political initiative and will to pursue the implementation of such recommendations.

On behalf of all Committee members, I wish to thank those who have come forward to share their views and vision with us through presentations and briefs. All contributors have been passionate, and are committed to finding solutions and living in peaceful co-existence in Canada.

I also wish to express the Committee's appreciation to leaders of Aboriginal organizations, traditional and hereditary leaders, and Clan Mothers and Elders who generously provided their time and input. A special thanks to those who made long journeys to Ottawa for meetings.

Finally, I wish to express my gratitude to all Committee members for their hard work, commitment and dedication during the many long hours spent in hearings and deliberations. I would also like to thank members of the Subcommittee on Agenda and Procedure who undertook to join me in this complex and challenging assignment.

Senator Charlie Watt
Chairperson
Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples

INTRODUCTION

The Committee's Mandate for this Study and Organization of the Committee's Work

In November 1996, the Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP) released its five-volume final report. Many of the Commission's recommendations focused on Aboriginal governance and relations between Aboriginal and other governments in Canada. In January 1998, the federal government tabled *Gathering Strength*, its response to the RCAP report. As part of this response, the Government of Canada made a commitment to restructure its relationships with Aboriginal peoples and governments.

In the wake of these developments, the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, with the approval of the Senate, decided to undertake this study to follow-up on several key issues highlighted in the RCAP report. The Committee is aware that restructuring relationships is both a complex and an urgent challenge. We hope that our study can serve as a process to advance the debate on the implementation of new and renewed relationships. Our objective was, and is, to provide an opportunity for public discussion, and to make recommendations to assist the federal government, Aboriginal organizations and Aboriginal communities in implementing their relationships, particularly with regard to processes for self-government. We also hope to assist Aboriginal communities as they design governments and develop their own governance capacity.

The Committee invited members of Aboriginal communities and organizations throughout Canada and other potential interested parties to participate in our work. We asked witnesses to comment on four broad matters:

- New structural relationships required between Aboriginal peoples, their governments and other governments in Canada;
- Principles for and approaches to Aboriginal self-government;

- Implementing Aboriginal self-government; and
- Strategies for financing and supporting Aboriginal governments and institutions so they are effective, affordable and meet the needs of Aboriginal peoples.

The Committee held a series of public hearings between November 1998 and June 1999, during which over 100 witnesses appeared. We also received many written submissions. Through these hearings and submissions, the Committee obtained input from a wide cross-section of Aboriginal and non-Aboriginal individuals, communities and institutions.

Parallel to our hearings the Committee invited the leadership of national Aboriginal organizations, elders and traditional leaders to engage directly in the study by participating in a Round Table with Committee members. The Round Table process was the first time a Senate committee has invited non-Senators to participate directly in deliberations on key issues with the Senators of the Committee. We see this process in itself as an example of building partnerships with Aboriginal peoples in Canada.

In the course of our study, witnesses addressed a wide range of complex issues related to Aboriginal governance. As the hearings proceeded, the Committee gained an appreciation of the scope and complexity of these matters.

Part One of this report addresses matters about which the Committee wishes to make recommendations at this time. We focus primarily on structures and mechanisms for negotiating and implementing treaties and agreements. Many witnesses sent a strong message to Committee members that existing institutions and processes are inadequate. Their testimony highlighted the need for legislative and institutional reforms. We address these issues in Part One and make a series of recommendations for practical and concrete measures to assist parties in implementing their relationships.

In Part Two, we turn our attention to other issues related to Aboriginal self-government that we learned about during our evidence gathering. The purpose of this part is to summarize what we heard. Part Two highlights several issues, problems and proposals, including models or approaches to Aboriginal governance. At this point in our work, the Committee has not sufficiently inquired into these issues to offer specific recommendations.

PART ONE:
ESTABLISHING THE FOUNDATION FOR NEW RELATIONSHIPS

In this part of our report, the Committee focuses on structural barriers to the formation and conduct of relationships with Aboriginal peoples. This phase of our work leads us to make recommendations for reform. These reforms are oriented towards establishing a firm foundation for the negotiation and implementation of treaties and agreements[1] in a manner which is timely, inclusive of all Aboriginal peoples and consonant with the current state of Canadian law concerning Aboriginal and treaty rights. We believe, if acted upon, governments and Aboriginal peoples will be better served as they work to forge new relationships of partnership and coexistence.

We anticipate that many of our recommendations can be implemented without the commitment of significant additional financial resources by Canada. However, they will require, in some cases, the reallocation of existing resources. Over the longer term, we anticipate savings as agreements are completed in a more timely and consistent fashion, as the legal obligations of the Crown are properly discharged, as the Government of Canada's administrative structures are reoriented towards supporting political relationships based on partnership rather than dependency, and as Aboriginal and government parties rely less on the courts as a primary forum for resolving disputes.

1. Issues Identified in Evidence Received by the Committee

Throughout our hearings and in written briefs submitted to the Committee, witnesses identified several structural and institutional barriers that hinder the negotiation and implementation of treaties and agreements. Testimony and briefs received by the Committee exposed several common themes concerning key impediments.

---

[1] In this report the Committee uses the phrase "treaties and agreements" to encompass a variety of historical and contemporary relationships and instruments of agreement between Aboriginal Peoples and governments. These include treaties, self-government agreements, comprehensive land claim settlements and accords.

First, witnesses drew our attention to the fact that while Section 35 of the *Constitution Act, 1982* identifies the Indian, Inuit and Metis peoples as the Aboriginal peoples of Canada, in practice, they do not enjoy equal access to opportunities to negotiate and implement Aboriginal self-governance and relationships with Canada.

Second, witnesses spoke to us of the incompatibility between stated objectives of the government for relationships of partnership with Aboriginal peoples, and the allocation of responsibilities for their negotiation within the administrative structure of the Department of Indian Affairs and Northern Development. They also noted that, once concluded, there is a failure to implement treaties and agreements in a timely fashion, and to ensure that the legal obligations of the Crown arising from them are properly discharged.

Third, evidence we received indicates problems arising from the lack of political will to negotiate and implement treaties and agreements in a manner that is consistent with the government's own statements, policies and other political commitments, and in accordance with important precedents in Canadian law concerning Aboriginal and treaty rights. Aboriginal witnesses spoke of the need for independent structures outside the regular courts that can address the grievances of Aboriginal peoples, and supervise the negotiation and implementation of relationships between Aboriginal peoples and Canada.

Finally, we heard concerns about the lack of capacity within the Canadian judicial system to adjudicate Aboriginal and treaty rights cases and to deliver consistent, timely and enforceable decisions that compel fulfilment of the Crown's legal obligations.

These themes and the testimony we heard around them are presented in sections of this report that follow.

1.1 Accessing Opportunities to Negotiate and Implement Aboriginal Self-Government

A significant issue raised by Committee witnesses pertains to the access of all Aboriginal peoples to opportunities to negotiate and exercise Aboriginal self-government. Several aspects of this issue came through clearly in our hearings. These concern the federal government's jurisdictional responsibility for Aboriginal peoples, the identification of entities or bodies capable of exercising self-government and representing Aboriginal peoples in negotiations, and practical application of the concept of nationhood.

A longstanding issue repeated in our hearings is the federal government's policy on the scope of its constitutional and jurisdictional responsibility for Aboriginal peoples. Under section 91(24) of the *Constitution Act, 1867*, the federal government has jurisdiction over "Indians and lands reserved for the Indians." While the federal government takes primary responsibility for status Indians on reserve and for Inuit, it has generally denied any special responsibility for Metis and non-status and off-reserve Indians. We were told that the failure of the federal government to assume responsibility for off-reserve Aboriginal peoples denies many of them access to self-government development and negotiation processes and is a significant barrier to implementing the inherent right of self-government and innovative models of self-government.

Ken Noskey, President of the Metis Settlements General Council, pointed out inconsistencies between the federal government's policy recognizing the inherent right of self-government for all Aboriginal peoples, and its failure to provide the resources needed to support negotiations with a significant portion of the Aboriginal peoples of Canada:

> The federal government has taken on responsibility for the Indians and the Inuit, but we Metis are in no man's land. They say we are recognized as an Aboriginal people but there are no resources or programs specific to the Metis as there are for the First Nations. (Issue No. 13, November 18, 1998, p. 11.)

The Native Council of Prince Edward Island raised similar concerns in the context of their ongoing efforts to realize self-government:

> The Minister of Indian Affairs denies any responsibility for Indians who do not live on a reserve. We contend that this is an unconstitutional policy, but it saves money, and allows the government of Canada to foist part of its responsibility off to the provinces. It also serves to postpone indefinitely any progress on self-government discussions. In summary, it is not the framework nor the process that is to blame for 12 years of no progress, but the *de facto* policy of the government which is to not really endorse self-government.[2]

Marc Maracle of the National Association of Friendship Centres told us "the federal government has an absolute responsibility to ensure that when they are putting together these [negotiation] forums that affect Aboriginal people, that they bring the right stakeholders to the table." (Issue No. 23, March 17, 1999, p. 49.)

Representatives of the Inuit of Nunavik expressed concern that the federal government is denying primary responsibility for negotiating and implementing self-government arrangements with Inuit in the province of Quebec. Other Aboriginal groups that appeared before us echoed these sentiments.[3]

The concepts of nationhood, representation and membership lie at the core of questions about "who" or "what entity" possesses the inherent right of self-government and is capable of expressing it through the empowerment of Aboriginal governments. In its final report, RCAP concluded that Aboriginal "nations" are the entities that can exercise the right of self-government under section 35 of the *Constitution Act, 1982*. According to RCAP, an Aboriginal nation has the following attributes:

> The nation has a collective sense of national identity that is evinced in a common history, language, culture, traditions, political consciousness, laws, governmental structures, spirituality, ancestry and homeland;

---

[2] Native Council of Prince Edward Island, Brief January1999, p. 3.

[3] See, for example, briefs from the New Brunswick Aboriginal Peoples Council, February 16, 1999 and the Native Council of Canada (Alberta), February 9, 1999.

> It is of sufficient size and capacity to enable it to assume and exercise powers and responsibilities flowing from the right of self-determination in an effective manner; and
>
> It constitutes a majority of the permanent population of a certain territory or collection of territories and, in the future, will operate from a defined territorial base.[4]

RCAP argued that since only the nation can exercise the inherent right of self-government, negotiations to implement the inherent right cannot bypass the nation and proceed on a community-by-community basis. Although it is possible for a local Aboriginal community to obtain delegated powers, RCAP concluded that the inherent jurisdiction of Aboriginal peoples can be exercised only through initiatives and treaties established at the level of the nation.

In our hearings, some witnesses suggested that the conclusions reached by RCAP may be unrealistic as well as inconsistent with historical Aboriginal laws and protocols dealing with the political autonomy of bands and tribes. The Indigenous Bar Association (IBA) pointed out the importance of looking to the historical evidence and practices of the particular Aboriginal people in question to determine where the right of self-government of that people resides. David Nahwegahbow explained:

> Different Indigenous nations have different laws, customs and practices on this matter. For example, for many Indians in British Columbia, sovereignty resides at the nation level primarily. Accordingly, the Committee will notice that when Indians in British Columbia use the term "First Nation", they generally tend it to mean the nation level rather than the band level. In parts of Canada east of British Columbia, on the other hand, for example, in the case of the Anishnabek, the term "First Nation" is commonly used to refer to bands or communities. This is based on differences in the cultures and customary laws and practices of Anishnabek peoples. The Anishnabek considered the local band or tribe as the level of social organization where residual aspects of sovereignty reside, except for those areas specifically allocated to the nation level. (Issue No. 21, March 2, 1999, p.7)

[4] RCAP Report, Volume 2, p. 182.

The IBA also observed that many of the numbered and other treaties were signed by chiefs and headmen of bands, rather than centralized nations, indicating that a significant degree of political autonomy resided at the band level. The IBA suggested that the Committee examine emerging international standards in this regard.

This question was also addressed by witnesses commenting on urban Aboriginal governance. The National Association of Friendship Centres and the Law Commission of Canada (NAFC-LCC) stated that there is "no logical reason to assume that an urban Aboriginal community, even one comprised of diverse origins, could not assert a right of governance over core matters of Aboriginal integrity."[5] They questioned whether the abstract idea of "nation" may defeat the purpose of addressing the real needs of Aboriginal peoples as they interrelate and wish to govern themselves. They also raised questions about the capacity of Aboriginal peoples to reconstitute traditional Aboriginal nations in order to implement a nation-based approach, and highlighted the difficulties of reforming existing associations along nation-specific lines. (Issue No. 23, March 17, 1999.)

The NAFC-LCC brief suggested that a new focus on the notion of *community* may prove useful in grappling with urban governance:

> An Aboriginal community may well be based on nationality, but it may equally be rooted in place or in association with critical cultural and social functions, such as education. There would appear to be little to gain by attempting to rank such associations in an overly rigid or coded hierarchy. Whether in urban, rural or remote settings, Aboriginal people are living communally. Whether as part of long-established or emerging social formations, these communities have their own norms, practices and traditions of decision-making.[6]

---

[5] NAFC-LCC *Urban Aboriginal Governance: Re-Fashioning the Dialogue Focus Paper*, February 1998, p. 14. This paper was tabled with the Committee during a joint presentation by the authors on March 17, 1999.

[6] Ibid., p. 28.

Closely related to issues of representation are those of membership. Membership is a critical aspect of self-government. A group's membership rules determine who is represented in negotiations, who participates in essential governance functions, such as empowering and holding Aboriginal governments accountable, who is entitled to access programs and services and is subject to Aboriginal government laws and other authorities.

We heard many views on the lack of inclusiveness of Aboriginal self-government initiatives, and inequities both within and between groups of Aboriginal peoples. We also heard about the continuing difficulties off-reserve members face in accessing services from bands. A number of groups called for more inclusive approaches to membership, emphasizing that all members of a First Nation must be allowed to participate in important matters that affect the First Nation as a whole. We note that the recent decision of the Supreme Court of Canada in *Corbiere v. Canada* is consistent with these views, holding that off-reserve members cannot be completely excluded from voting in Band elections.

A related issue which the Committee received evidence on concerns the role of Aboriginal service agencies, particularly in the off-reserve context. Some witnesses suggested that funding should go to the political representative body of Aboriginal people in a given area rather than a specialized Aboriginal service agency. They suggested that it is more consistent with the principle of Aboriginal governance and autonomy to direct funds through Aboriginal political bodies, which would then have the responsibility to develop and provide programs according to the needs of their constituency.

1.2 Administrative Responsibility for Negotiating and Implementing Relationships

A predominant theme addressed by witnesses concerns the role that the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) plays in negotiating and implementing treaties and agreements. The department has a mandate to implement the *Indian Act* and associated policies, programs and services. It also has lead responsibility, on behalf of the Government of Canada, for negotiating and implementing treaties and related agreements with First Nations and Inuit peoples. DIAND discharges the Crown's obligations arising from these agreements as well as from its fiduciary responsibilities in respect of Aboriginal peoples. In parallel, the Federal Interlocutor for Non-Status Indians and Metis has responsibility for conducting relationships with these Aboriginal peoples.[7]

For many reasons, DIAND is not viewed as an appropriate institution through which relationships based on trust and partnership between Aboriginal peoples and Canada can be pursued. Aboriginal witnesses expressed their frustration negotiating self-government and treaty relationships with a department structured to implement the *Indian Act* regime. Many witnesses suggested moving negotiation responsibilities out of DIAND.

> We, as Aboriginal Peoples, are caught in a bind. We must negotiate our freedom by using the resources of the groups we are negotiating with. This is a no-win situation. We cannot use the *Indian Act* and its structures to negotiate our way out of the *Indian Act*.[8]

Other witnesses noted the failure of DIAND to properly implement treaties, self-government and other agreements, once these are concluded, and the inclination of departmental officials to approach implementation as a discretionary policy matter. This

---

[7] The Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians is a Cabinet minister designated to act as a point of contact for Métis and Non-Status Indian groups, as an advocate within Cabinet for Métis and Non-Status Indians and as Minister responsible for the federal government's participation in tripartite self-government negotiations. The position was established by Order-in-Council in 1985. The Federal Interlocutor receives limited funding and thus has limited ability to assist Metis initiatives in the area of self-government and self-determination. The current incumbent is the Honourable Ralph Goodale, Minister of Natural Resources and Minister responsible for the Canadian Wheat Board.

[8] Roger Obonsawin, The O.I. Group of Companies, Brief, February 3, 1999, p. 2.

is perceived as compromising the ability of the Government of Canada to meet its legal obligations, and ultimately, to uphold the honour of the Crown in its relationships with Aboriginal Peoples. The Cree Naskapi Commission has commented on these issues in the following terms:

> Indian Affairs ... see the implementation of treaty provisions as an aspect of Indian Affairs policy. As a policy, it can, of course, vary according to budgetary and other considerations. So the act of implementing treaty provisions is seen as essentially similar to other policy-making, priority-setting and program-management functions of the government ... The problem is that governments have consistently failed to understand that treaty obligations are enforceable, that there are rules for interpreting them and they cannot be juggled with competing "policy options".[9]

In his 1998 report to Parliament, the Auditor General also noted serious weaknesses in the Department of Indian Affairs and Northern Development's implementation of comprehensive land claim agreements. The Auditor General implied that more needs to be done to incorporate implementation plans within the legal framework of agreements.[10]

To address these problems of implementation, the Cree Naskapi Commission recommended to the Committee that a treaty implementation secretariat, independent of DIAND, be created to manage fulfilment of the Government of Canada's obligations under treaties and agreements.[11]

---

[9] Cree Naskapi Commission, *1998 Report of the Cree-Naskapi Commission*, 1998, pp. 4-6.

[10] Auditor General of Canada, *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons, Chapter 14, Indian and Northern Affairs Canada – Comprehensive Land Claims*, September 1998, at 14.3 and 14.71.

[11] Cree Naskapi Commission, *Proposal for an Aboriginal Treaty Implementation Act*, March 1, 1999, p.12.

> We need an implementation secretariat ... [created from] the existing person-years of the Department of Indian Affairs and set up away from the departmental structure. Its task would be, after agreements have been negotiated and treaties have been signed, to implement them. It should be completely separate from the policy-making, expenditure-prioritizing and decision-making body. It should be an implementing body. (Richard Saunders, Issue No. 11, November 3, 1998, p. 14.)

Concerns about DIAND's role in negotiating and implementing treaties, agreements and relationships with Aboriginal peoples have been expressed by previous inquiries. Reporting in 1983, the House of Commons Special Committee on Indian Self-Government noted that:

> The past history of the federal-Indian relationship has left a legacy of distrust and suspicion that would seriously impair the capacity of the Department of Indian Affairs and Northern Development to act as the federal instrument for developing a new relationship.[12]

In its report, the Royal Commission on Aboriginal Peoples concluded DIAND could not contribute to the development of a sound foundation within the Government of Canada for the new relationships envisioned.[13]

1.3. The Absence of a Legal Framework to Guide Negotiations and Implementation

Many witnesses spoke of the lack of political will shown by the Government of Canada to engage in serious negotiations, and to give practical expression to symbolic commitments made, for example, in the Inherent Right Policy and *Gathering Strength*. Throughout our

---

[12] House of Commons, Special Committee on Indian Self Government, *Indian Self-Government in Canada, Report of the Special Committee on Indian Self-Government*, 1983, p. 60, (hereafter cited as the Penner Report by which it became known after its Chair Keith Penner).

[13] RCAP recommendations included dismantling the Department of Indian Affairs and Northern Development and creating two new departments: one, a Department of Aboriginal Relations to discharge responsibilities pertaining to the negotiation and implementation of treaties, self-government, claims and related agreements, and the second, a Department of Indian and Inuit Services to manage residual relationships based on the *Indian Act*, other federal legislation and program and service delivery arrangements. Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples Volume 2: Restructuring the Relationship*, 1996, pp. 354-355 and 364, (hereafter cited as the RCAP Report).

hearings, the Committee learned of some of the problems arising from the absence of a statutory framework that gives legislative expression to the government's policy on the negotiation and implementation of relationships with Aboriginal peoples and to its commitment to recognize and implement the inherent right of self-government. There is no legislation providing consistent, strategic guidance to public officials charged with responsibility for negotiating and implementing treaties and agreements, and no cohesive and predictable framework upon which Aboriginal peoples might base expectations about Crown action. The Indigenous Bar Association commented on this issue when it appeared before the Committee.

> First of all, it [the inherent right policy] is only a policy. It is open to interpretation; can be easily changed and is not binding in law ... Secondly, although the federal inherent [right] policy is stated to recognize the inherent right of self-government, the experience at the negotiating table is that this recognition is limited and meaningless ... Aboriginal peoples are told to "go to court" if they want specific recognition that they possess an Aboriginal right to self-government.[14]

Evidence received by the Committee suggests a high degree of frustration among Aboriginal peoples with inconsistent application of the Government of Canada's own policies concerning relationships with Aboriginal peoples and the inherent right of self-government. The Inuvialuit Regional Corporation and Gwich'in Tribal Council stated that the current negotiation process is plagued by a lack of internal government policy and process cohesion.[15] The Akaitcho Tribal Council spoke of the problems that an inconsistently applied policy framework, coupled with the absence of sufficient political will, pose for the achievement of Aboriginal self-government.

> In implementing self-government or governance models in this country, the biggest hang-up with the models is not the actual development of models, because indigenous peoples have been quite creative in trying to find ways to solve these issues. The difficulty arises in how you implement those models. All the good words do not get the implementation process in place. That is where we are hung

[14] Indigenous Bar Association, Brief, p. 3.
[15] Inuvialuit Regional Corporation and Gwich'in Tribal Council, Brief, p. 4.

> up right now, namely, trying to implement something. We have something developed, we have had it developed for some time, it has been here for almost 100 years, but we cannot make it work because there seems to be a lack of political will to make it happen ... Every time we try to move forward, we come up [against] a policy that has been determined somewhere else where we were not involved in the discussion. We keep running into this. (Sharon Venne, Issue No. 17, February 2, 1999, p. 2.)

Repeatedly, our witnesses drew attention to the fact that, in spite of important developments in the law of Aboriginal and treaty rights, and the resolution of many fundamental principles, government legislation, policy and administrative action has not kept pace with contemporary jurisprudence. The courts have already addressed many critical issues and constitutional concepts of Aboriginal and treaty rights pertaining, for example, to Aboriginal title, the nature and status of treaties, rules for treaty interpretation, the status of oral evidence, and the fiduciary role of the Crown. Regrettably, our witnesses provided evidence that a broad understanding and appreciation of this evolving area of Canadian law eludes government leaders, legislators and the many public officials charged with responsibility for negotiating and implementing the Crown's relationships with Aboriginal peoples. One outcome is that Aboriginal peoples and governments persist with litigation as a primary means for resolving disputes between them, even as the courts continue to encourage the parties to engage in constructive political negotiations. The Mamuitun Tribal Council's submission commented on this state of affairs in the following terms:

> ...[T]his lack of political leadership must be compensated for somewhere and that is why we must often rely on the judgements of the Supreme Court to bring the governments to task as far as this is possible. There is accordingly a vacuum in political terms that has to be filled by the law. [16]

1.4 Access to Independent, Supervisory Institutions

The Committee heard from Aboriginal witnesses about the need for an independent and empowered body to assume a variety of functions in respect of facilitating treaty, self-

[16] Mamuitun Tribal Council, Brief, February 1999, p. 7.

government and other negotiations, supervising Aboriginal-government relationships and safeguarding Aboriginal and treaty rights. In some instances, Aboriginal people spoke of their support for recommendations made in this regard by previous inquiries, including RCAP.

> In our brief, we talk about the recommendation that the Royal Commission on Aboriginal Peoples made for the creation of an independent authority to monitor relations and negotiations between Aboriginal peoples and the federal and provincial governments ... We agree that an independent party is an absolute necessity upon which to advance positive relationships. (Vera Pawis-Tabobondung, Ontario Indian Friendship Centres, Issue No. 23, March 17, 1999, p. 30)

The Indigenous Bar Association recommended an Attorney General-type office, specifically dedicated to protecting and upholding Aboriginal and treaty rights guaranteed in Section 35 of the *Constitution Act, 1982.*[17] Others, such as Grand Chief Perry Bellegarde of the Federation of Saskatchewan Indian Nations spoke favourably of the idea of a Treaty Commissioner appointed by Parliament, acting independently and at arms-length from government (Issue No. 28, May 5, 1999, Chief Perry Bellegarde). Dr. Mark Dockstator of Trent University noted the "importance and relevance of developing some kind of mechanism that interfaces between Aboriginal people and the mainstream of Canadian society when dealing with self-government issues" (Issue No. 25, April 13, 1999, p. 36).

Several structures with functions and responsibilities similar to those identified by our witnesses have already been established pursuant to federal legislation. These pertain to regionally based treaty processes, comprehensive and specific claims, and self-government agreements. They include the B.C. Treaty Commission, the Office of the

---

[17] Indigenous Bar Association, Brief, pp. 8-9. As discussed by the IBA, this structure would operate in respect of Aboriginal peoples and rights in a manner similar to federal and provincial Attorneys General. Such a structure would also potentially serve to correct problems arising from the perceived conflict of interest inherent in the Crown's responsibility to discharge its fiduciary obligations towards Aboriginal peoples while at the same time upholding the public interest on behalf of all Canadians.

Treaty Commissioner in Saskatchewan, the Indian Claims Commission, the Indian Commission of Ontario, and the Cree Naskapi Commission.

Each of these bodies has a unique purpose. Common to them, however, is a relatively contained mandate focused on facilitating a negotiation or implementation process, or monitoring and reporting on implementation activities pursuant to specific agreements. Although these institutions generally are held in high regard by Aboriginal peoples, they are not perceived to be adequately equipped to ensure that Aboriginal peoples' grievances are properly addressed and appropriate remedies made available to them. Put simply, these bodies lack the "teeth" to make them effective overseers of Aboriginal-government relationships. Their independence is perceived as significantly weakened by the fact that most receive funding from DIAND and direct their reports to the Minister of Indian Affairs and Northern Development.

1.5 Judicial Capacity

Disputes between Aboriginal peoples and governments have been common to their relationships since the earliest days of contact. The main forum for the resolution of these disputes has been the Canadian judicial system, which applies common and civil law. Aboriginal witnesses appearing before the Committee were critical of the Canadian judicial system -- in particular, its failure to demonstrate a receptiveness to, and cognizance of, Aboriginal perspectives on the substantive content of Aboriginal and treaty rights as well as processes for achieving justice, in cases where such rights are asserted.

Other witnesses suggested that Canadian courts may not have adequate capacity and expertise to adjudicate the unique issues that are raised in Aboriginal and treaty rights cases, or be sufficiently engaged with the emerging body of Canadian Aboriginal law so to apply it in a consistent, predictable manner. This is attributed in part to the newness of Aboriginal case law, as well as the fact many justices have received limited or no training

in it. Evidence is found in the Supreme Court of Canada's reversal of many lower and appellate court decisions pertaining to Aboriginal peoples and their rights.

> If one looks at what has happened in such cases as *Badger* and *Sioui* and *Sparrow*, and the other two dozen major Aboriginal and treaty rights cases, one finds that generally the initial court decision went against the aboriginal party. Then there were appeals and counter-appeals. The decisions went back and forth all the way to the Supreme Court.
>
> Very often even the appeals courts got it wrong. That is unusual in Canadian jurisprudence. Generally speaking, appeal courts, if they are unanimous, are found to be right and their decisions are upheld by the Supreme Court. In aboriginal issues, though, that trend is not usually there. That is because a new body of law is being developed (Richard Saunders, Cree Naskapi Commission, Issue No. 11, November 3, 1998, p. 15.)

Without a consistently applied body of law, there are few deterrents to Aboriginal and government parties continuing to choose litigation as a means of resolving their disputes, rather than the more preferable forum of political negotiation.

Concerns have also been raised about the suitability of mainstream Canadian courts to adjudicate disputes arising from new political relationships. If Aboriginal peoples are to be equal partners in Canadian society, then the forum that resolves disputes between Aboriginal people and Canadian society should reflect this partnership. Witnesses told us that the idea of an equal partnership, sharing responsibilities over the administration of justice is not new. It has roots in the original compacts between Aboriginal people and the Canadian government. For example, most of the numbered treaties include express provisions recognizing this partnership. Judge Linton Smith told the Committee:

> [T]he government of Canada and the founders of today's Indian nations agreed that our two peoples would work together to keep the peace and maintain justice in the whole tract of land ceded to Canada in the treaties. I believe we are bound by our forefathers' commitment to each other to establish justice programs based on broad co-operation, consultation and partnership.[18]

[18] Judge Linton Smith, Brief, April 20, 1999, p. 4.

In the past, Aboriginal peoples and organizations, as well as many inquiries that have examined the administration of justice in respect of Aboriginal peoples, have advocated either the establishment of separate and parallel Aboriginal justice systems and courts, or the establishment of specialized, administrative tribunals within the mainstream Canadian judicial system. Recommendations have also been made for increased training for judges, court officials and lawyers to enhance their understanding of developments in Aboriginal and treaty law, and to better equip them to respond to Aboriginal perspectives and cultures in judicial proceedings.

2. The Committee's Conclusions and Recommendations

In this part of our report, the Committee focuses on measures we believe are required to overcome the structural and institutional barriers that stand in the way of successful negotiation and implementation of treaties and agreements.

2.1 Accessing the Right of Self-Government

Aboriginal witnesses spoke to us in compelling terms about the unnatural divisions that exist within their communities -- divisions based on gender, imposed legal distinctions and other factors. Witnesses noted that these divisions have in some instances been created by self-government processes themselves, in particular, by how these are structured and funded. The Committee understands that these divisions and the disputes they precipitate have many origins. These origins include not only the *Indian Act* but also past and present policies of the federal government concerning the scope of its jurisdictional responsibilities under Section 91(24) of the *Constitution Act, 1867* and self-government negotiation and implementation processes.

The Committee is concerned that unresolved jurisdictional issues seriously hinder the full realization of self-government for many Aboriginal peoples. The Committee believes

that, as a result, many Aboriginal peoples are denied the opportunity to access Aboriginal self-government processes that can address their particular circumstances, aspirations and interests. Further, by limiting the opportunities that are available to some groups of Aboriginal peoples, the Government of Canada may not be acting in a manner that respects Section 35 of the *Constitution Act, 1982* and its own policy on the inherent right of self-government.

Issues of nationhood, representation and membership are central to Aboriginal self-government, and are of mutual concern to Aboriginal peoples and governments. For Aboriginal peoples, these issues have a significant bearing on how they organize for the purposes of pursuing self-government initiatives. For the federal government too, these issues are relevant to organizational strategies and to federal policies on self-government. In particular, they have implications for identifying the Aboriginal parties with whom the federal government should engage for the purposes of self-government negotiations, and how they should be conducted and resourced.

Clearly, the issues of representation, participation and nationhood for the purposes of self-government are controversial, and in some instances divisive. The Committee heard that the concept of nationhood may be relevant and applicable in many instances where self-government is being pursued by Aboriginal peoples. However, we also received testimony supporting the view that Aboriginal nations do not represent the only organizational route to realizing self-government, or in some instances the most realistic, in light of the present day circumstances of many Aboriginal peoples – circumstances shaped by geographic, legal, cultural, social and political distinctions.

Recommendation 1

> **The Committee recommends that flowing from Section 35 of the *Constitution Act, 1982*, federal approaches to engaging Aboriginal peoples in self-government negotiations be flexible, inclusive and demonstrate sensitivity to the diverse historical and contemporary circumstances of Aboriginal peoples and their aspirations for self-government. The Committee stipulates that Aboriginal self-government is an entitlement of First Nations, Inuit and Metis peoples and recommends that negotiation and implementation processes be made available on a basis which takes their respective interests and claims into account.**

2.2 Negotiation and Implementation Responsibilities within the Government of Canada

Evidence received by the Committee suggests there is a great deal of support among Aboriginal peoples for vesting administrative responsibility for negotiating and implementing relationships outside the Department of Indian Affairs and Northern Development. The Committee agrees with the assessment that DIAND is not the appropriate administrative structure in which to locate responsibility for such negotiations. Neither do we believe it is suited to the task of implementing the legally enforceable obligations of the Crown in respect of treaties and agreements with Aboriginal peoples.

Thus, the Committee is strongly convinced of the need to remove all responsibilities pertaining to the negotiation and implementation of relationships with First Nations and Inuit peoples from the Department of Indian Affairs and Northern Development, and the parallel removal of such responsibilities in respect of Non-Status Indians and Metis from the Federal Interlocutor. These responsibilities should be elevated within the administrative structure of the federal government to allow Canada to engage Aboriginal peoples in the serious negotiations demanded by new relationships, and to lead the negotiation and implementation of treaties and agreements with sufficient credibility, commitment and attention to uphold the honour of the Crown.

Recommendation 2

> **The Committee recommends that a new Office of Aboriginal Relations be established through legislation by the federal government to assume responsibilities for negotiating and implementing relationships with all Aboriginal peoples. This office should be located outside the Department of Indian Affairs and Northern Development. The Committee further recommends this Office be organized with two distinct and separate units: a Treaty and Agreements Negotiations Division and a Treaty and Agreements Implementation Secretariat.**

The Treaty and Agreements Negotiations Division would assume lead responsibility for negotiating with all Aboriginal peoples, including First Nations, Inuit and Metis, on behalf of the Government of Canada. It could be headed up by a senior official acting as the Crown Negotiator for Treaties and Agreements with Aboriginal Peoples.

The Implementation Secretariat would execute and administer the legal obligations of the Crown, including financial obligations arising from treaties, self-government and related agreements. The Secretariat would be responsible for coordinating the government's implementation responsibilities across federal departments and agencies, and interacting and cooperating with Aboriginal peoples on all implementation matters. Having an operational orientation, it could be subject to the management and direction of a senior official assuming responsibilities as the Implementation Secretary for Treaties and Agreements with Aboriginal Peoples. A senior government official, at the Deputy Minister level, should be assigned overall responsibility for the administration and operations of the Office of Aboriginal Relations.

We believe that the cost of establishing and operating the Office of Aboriginal Relations can be met by reallocating fiscal resources associated with federal responsibilities for the negotiation, implementation and administration of treaty and other agreements that are now within the budget of the Department of Indian Affairs and Northern Development to the new agency.

Given its close linkages with the Prime Minister's Office we believe the Privy Council Office represents the most suitable location for the new Office of Aboriginal Relations. The PCO possesses the pertinent profile and strategic orientation that must be brought to bear in conducting relationships with Aboriginal peoples. It has operational experience in Aboriginal policy and affairs and in supporting the Government of Canada's participation in negotiations with Aboriginal peoples. It now supports the Minister of Intergovernmental Affairs in the conduct of government-to-government relations within the federation, including with the new Territory of Nunavut.

Another option is to establish a new Ministry of Aboriginal Relations, along the lines recommended by the Royal Commission on Aboriginal Peoples. While the Committee agrees with the general direction RCAP advocated for pursuing reorganization within the Government of Canada, we are not convinced that the government is willing at this time to undertake deep structural reforms of the type envisioned by the Royal Commission. A lack of impetus to pursue such reform should not, however, delay reorganization of specific responsibilities for negotiating and implementing relationships with Aboriginal peoples by way of treaties, self-government and related agreements. Indeed, without such reorganization, the Government's objective of establishing new relationships of partnership with Aboriginal Peoples, as outlined in *Gathering Strength*, will be impeded.

At such time as the federal government establishes a new administrative structure for managing *all* dimensions of Aboriginal affairs, in a format similar to the Department of Aboriginal Relations recommended by RCAP for example, the functions, responsibilities and duties of the Office of Aboriginal Relations could be transferred to this Department.

We envision that DIAND will, for some time, retain its traditional roles and responsibilities, including in respect of program and service delivery arrangements and the administration and management of relationships with First Nations that choose to remain under the *Indian Act*. However, in the long run, we anticipate that the Department

of Indian Affairs could be fully dismantled and replaced by a single, more streamlined agency of the Government of Canada having responsibility for discharging the legal, fiduciary, constitutional and other obligations of the Crown arising from treaties and other agreements with all Aboriginal peoples in Canada.

2.3 A Legislative Framework to Guide the Negotiation and Implementation of Relationships

The Committee believes that without an authoritative legislative framework, it will be difficult to translate the symbolic commitments the Government of Canada has made to Aboriginal peoples into practice, and to establish and implement relationships of partnership with them. In the absence of such a legislative framework, a fragmented and inconsistently applied policy regime will continue to thwart the conclusion of treaties and agreements. Public officials will be left to interpret treaty and self-government agreements with a wide degree of latitude when such agreements are finalized or in place. Ultimately, the perception that the Government of Canada views its obligations arising from treaties and agreements as a discretionary policy matter, rather than as a legally enforceable duty, will be perpetuated, further reducing the credibility of the Government of Canada in the eyes of its Aboriginal partners.

The Committee therefore is of the view that new legislation, endorsed by Aboriginal peoples, is required to provide a broad statutory foundation and framework for the government's policy on its relationships with Aboriginal peoples, and to support the negotiation and implementation of such relationships. Primarily, it would assist the Government of Canada in organizing itself for the purposes of negotiating, managing and administering its relationships with Aboriginal peoples. Such legislation would also provide an authoritative statutory framework from which government officials, Canadian governments, Aboriginal peoples and other parties can take direction and guidance in these matters.

To be clear, such legislation should not predetermine or prescribe the specific forms that Aboriginal self-government will take. As is now the case, additional federal legislation will be required to give effect to specific agreements, relationships and associated institutions, including those established on a regional basis. The *Indian Act* will need to remain in effect for those First Nations that continue to operate pursuant to it in the short and medium term.

Recommendation 3

> **The Committee recommends that new legislation be introduced by the federal government for the purposes of providing a broad statutory framework to guide the Government of Canada in the negotiation and implementation of relationships by way of treaties and other agreements with Aboriginal peoples. The Minister responsible for the new Office of Aboriginal Relations should have responsibility for administering this legislation.**

The Committee suggests that new legislation might provide for:

- The identification of *principles* to guide the Government of Canada in its relationships with Aboriginal peoples. These might pertain, for example, to: the recognition of the inherent right of self-government as an existing right under Section 35 of the *Constitution Act, 1982*; the status of treaties and rules governing their interpretation; the representation of Aboriginal peoples in negotiations; and the government's commitment to negotiate and implement treaties and agreements with all Aboriginal peoples in good faith.

- The recognition of the Government of Canada's *commitment to engage in various processes* to establish and implement its relationships with all Aboriginal peoples in Canada. This might include treaty and agreement implementation and renewal, the negotiation of new treaties and agreements, as well as processes to implement the inherent right of self-government, either as part of a treaty relationship or separate from such arrangements. The legislation would need to make clear that such processes would be available to *all* Aboriginal peoples in Canada on an equitable basis, and that such processes may need to be structured flexibly to accommodate the different needs, aspirations and preferences of Aboriginal peoples.

- The identification of the types of *instruments or mechanisms* that would be available for implementing relationships, based on the preferences of Aboriginal peoples. These might include, for example, treaties, self-government and comprehensive land claim agreements, framework agreements, accords and legislation.

- The establishment of a *broad framework and direction for treaty, self-government and related processes* that are concerned with the establishment and conduct of relationships between Aboriginal peoples and Canada. The framework could address such matters as funding arrangements to support Aboriginal participation, the mandating of Aboriginal representatives, regional processes, and processes that are specific to particular groups of Aboriginal peoples.

- The identification of *subject matters* that could be discussed through such processes, including matters pertaining to lands and resources, governance, jurisdiction, fiscal arrangements, program and service delivery arrangements and implementation.

- The establishment of a framework to guide the negotiation and conclusion of *financial arrangements*, as well as the administration, management and implementation of the Government of Canada's fiscal obligations and responsibilities stemming from treaties, self-government and related agreements.

To ensure that this new law accurately reflects and keeps pace with Aboriginal and treaty rights law as it evolves over time, legislative review measures will be necessary. In this respect, scheduled reviews of the legislation could be undertaken every five years for the purposes of identifying amendments to be made to it.

2.4 An Independent Supervisory Institution

Given the large number of recommendations that have been made by previous inquiries concerning the need for national level institutions that are independent, empowered, and have effective powers of oversight concerning Aboriginal-government relations, it is surprising to this Committee that few such structures have been established to date. The Penner Committee, for example, recommended the establishment of a monitoring agency

or ombudsman, reporting to Parliament and responsible for ensuring the federal government carries out its responsibilities towards First Nations.[19]

The Royal Commission on Aboriginal Peoples recommended the establishment of independent and neutral regional treaty commissions to create an environment conducive to the renewal of treaty relationships and the establishment and conduct of new relationships.[20] The RCAP also recommended an independent Aboriginal Peoples Review Commission, to report to Parliament and monitor progress on treaty implementation, and the achievement of self-government, among other matters.[21] A centrepiece of RCAP's recommendations for new structures to supervise the negotiation and implementation of new and renewed relationships was the Aboriginal Lands and Treaties Tribunal. This body would have many functions, including supervising and ensuring the good faith of the parties in negotiation and implementation activities. As an independent administrative tribunal it would adjudicate matters otherwise destined for litigation in the regular courts.[22]

The Committee concludes that an independent institution, reporting to Parliament, has much to contribute to the smooth operation of relationships of partnership with Aboriginal peoples. Such institution would need to be sufficiently empowered to allow it to effectively discharge its mandate as an independent overseer of Aboriginal-government relations.

---

[19] The Committee also made recommendations for an independent secretariat to facilitate and provide a neutral forum for conducting negotiations, an advocacy office to represent First Nation interests in legal disputes affecting their rights, and a specialized tribunal to decide disputes in relation to agreements between First Nations and governments. Penner Report, pp. 62, 67, 124-125.

[20] As suggested by RCAP, Treaty Commissions would facilitate negotiations, engage in 'fact-finding' activities, offer binding and non-binding dispute resolution.

[21] RCAP Report, Recommendations 2.2.15-16 and 5.1.2.

[22] As envisioned by the Royal Commission, the Tribunal would be able to issue binding orders and decisions, and provide appropriate remedies in respect of treaty-making, implementation and renewal processes, as well as the settlement of specific claims. RCAP Report, Volume 2, pp. 602-603.

The recommendations RCAP made for an Aboriginal Peoples Review Commission, Treaty Commissions and an Aboriginal Lands and Treaties Tribunal, as well as those of the Penner Committee concerning an independent ombudsman and monitoring agency provide useful guides in mandating such an institution. The Canadian Human Rights Commission and the Commissioner of Official Languages also provide concrete precedents for modelling the structure, organization, powers and duties of an Aboriginal oversight body.

RCAP recommended that many functions be allocated across several institutions. The Committee is of the view however, that these functions could instead be consolidated or integrated within a single structure. We come to this conclusion for several reasons. First, many of these functions are not incompatible. Second, our recommendation, discussed in the following section, for measures to enhance the Canadian judiciary's capacity to hear and adjudicate Aboriginal and treaty law cases reduces the need for a separate, specialized tribunal. Third, the Government of Canada has not indicated its willingness at this time to undertake the type of institutional reform and reorganization that would be required if several new bodies, of the type recommended by RCAP, were to be created.

The Committee believes that a new institution, in the form of a Treaty and Aboriginal Rights Implementation Review Commission would fulfil the need for a national-level, independent supervisory institution. It would serve Aboriginal and government parties by assisting them to address the political aspects of their relationships when requested, and encouraging them to meet their legal obligations. This institution would also provide an important point of public access to information concerning Aboriginal-government relations for Aboriginal peoples, leaders and organizations, as well as non-Aboriginal political leaders, parliamentarians and the interested Canadian public.

Such a Commission could be assigned a broad mandate to oversee relationships in a manner which promotes, respects and upholds the Aboriginal and treaty rights of

Aboriginal peoples, the honour of the Crown, and the spirit and intent, as well as the terms of treaties, self-government and related agreements and legislation. It would not, however, interfere with aspects of the relationship between Aboriginal peoples and the Crown that are in their essence political. With respect to this mandate, a Treaty and Aboriginal Rights Implementation Review Commission could be assigned several duties and associated powers. These might include a public reporting and education role, an investigative role and a role in facilitating Aboriginal-government relationships. The potential scope of these roles, and associated powers of the Commission are discussed in more detail below.

Public Reporting and Education Role:

The Commission could prepare annual reports to be submitted to Aboriginal organizations and to the House of Commons and the Senate. Annual reports would:

- relate all activities of the Commission carried out in respect of its duties;
- provide general recommendations to government and Aboriginal parties and their representatives, as appropriate; and
- identify follow-up actions taken to address recommendations made in previous reports.

The Commission could undertake activities to increase public recognition and awareness of constitutionally protected Aboriginal and treaty rights, treaties, Aboriginal self-government and relationships involving Aboriginal peoples and governments, as well as legislation pertaining to Aboriginal peoples. It could also act as a point of liaison between Aboriginal organizations, communities and institutions, parliamentary committees, departments and agencies of the Government of Canada.

Investigative Role:

The investigative role of the Commission could potentially encompass two related functions: an ombudsman-type function and a compliance-monitoring function. In its

capacity as an ombudsperson for Aboriginal peoples, the Commission would receive complaints and, where warranted, investigate and report on alleged breaches of treaties, self-government and related agreements and legislation (including new legislation on Aboriginal-government relations), Aboriginal and treaty rights, and the fiduciary obligations of the Crown. As part of its investigative role the Commission could also, in defined circumstances, initiate independent investigations and undertake compliance-monitoring or "audits" in respect of these matters.

Facilitation Role:

The Commission could also play an active role in promoting and facilitating non-adversarial discussions between Aboriginal and government parties, by actively assisting them to address matters which arise in the course of negotiating and implementing their relationships. On request, the Commission could be employed to guide the parties in their discussions, in accordance with fair and proper standards of conduct.

In fulfilling all of the roles identified above, the Treaty and Aboriginal Rights Implementation Review Commission's mandate could extend to matters relating to:

(a) new legislation to guide the Government of Canada in negotiating and implementing relationships with Aboriginal peoples, as proposed in Recommendation 3 above;

(b) the negotiation and implementation of relationships and associated treaty, self-government and related agreements and legislation;

(c) the recognition and upholding of the Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal Peoples of Canada; and

(d) the fiduciary relationship, and discharge of the Government of Canada's fiduciary obligations in respect of Aboriginal peoples.

With respect to its structure, organization and appointments, the Treaty and Aboriginal Rights Implementation Review Commission could be composed of a Chief

Commissioner and regular members appointed by the Governor-in-Council. The Chief Commissioner could be appointed by resolution of the House of Commons and the Senate, with the concurrence of organizations representing Aboriginal peoples. The appointment of regular members should be made on the basis of nominations put forward by national organizations representing the Aboriginal peoples of Canada, including those who represent Aboriginal women and urban Aboriginal peoples. One or more members should be nominated by the Government of Canada.

The Commission's independence from government would be secured by the appointment process, the Commission's reporting procedure, and the Commission's freedom to recruit its own staff and set the terms and conditions of employment.

In light of the testimony we received, and our findings and conclusions on the need for an independent institution to guide the establishment and operation of relationships between the Government of Canada and Aboriginal peoples:

Recommendation 4

The Committee recommends that, with the agreement of Aboriginal peoples and their representative organizations, the Government of Canada establish through legislation a Treaty and Aboriginal Rights Implementation Review Commission. The Commission should serve as an independent oversight body for relationships involving Aboriginal peoples and the Government of Canada and should report to Parliament.

The Committee further recommends that the mandate of the Treaty and Aboriginal Rights Implementation Review Commission comprise three primary roles:

i. **A public reporting and education role;**
ii. **An investigative role, encompassing ombudsman and compliance-monitoring functions; and**
iii. **A facilitation role.**

The Treaty and Aboriginal Rights Implementation Review Commission, as a new independent institution assuming oversight functions in respect of Aboriginal-government relations could be established in a part of the new legislation outlined above in Recommendation 3. Such legislation could set out the roles, powers, duties and structure of the Commission, as described above.

2.5 The Canadian Judiciary

Complex issues are raised in the adjudication of Aboriginal and treaty rights cases. These issues must be resolved using doctrines of law uniquely applicable to Aboriginal peoples and their rights.

Enhancing the capacity of the Canadian judiciary to deliver justice services to Aboriginal people remains an important imperative. In this regard we see a need for presiding judges at all levels of the judiciary in Canada, senior court officials and lawyers to be given opportunities for cross-cultural training and education on an ongoing basis to enhance their awareness of Aboriginal and treaty rights, developments in Aboriginal law, as well as Aboriginal perspectives, cultures and traditions, and legal issues facing Aboriginal peoples.

We believe that by improving the capacity of the Canadian judicial system to adjudicate cases involving Aboriginal and treaty rights, consistent, timely, authoritative and enforceable decisions and remedies will be more readily available to Aboriginal peoples than is now the case.

Recommendation 5

> **The Committee recommends that judges, senior officials and lawyers working at all levels of the judiciary in Canada be given opportunities for cross-cultural training and education to enhance their awareness of Aboriginal and treaty rights, developments in Aboriginal and treaty law, as well as Aboriginal perspectives, cultures and traditions, social and legal issues facing Aboriginal peoples.**

3. Implications of Our Recommendations

Our recommendations have implications for all three branches of government. The executive is called upon to change the way it is organized to manage and administer relationships with Aboriginal peoples. Parliament will become more fully engaged in matters pertaining to Aboriginal and treaty rights and Aboriginal-government relationships with the establishment of an independent Treaty and Aboriginal Rights Implementation Review Commission that reports directly to it. The legislative branch of government will also have an ongoing role in reviewing the implementation of new legislation guiding the federal government in its relationships with Aboriginal peoples and participating in debates concerning amendments to the new Act. Finally, our recommendations call for new initiatives to enhance the capacity of the Canadian judicial system to deliver justices services to Aboriginal peoples in a timely, consistent and authoritative manner.

We believe that the participation of all branches of government as well as Aboriginal peoples in these reforms is appropriate, given the symbolic and practical implications that new relationships will have for ensuring reconciliation and partnership between Aboriginal and non-Aboriginal Canadians.

We also believe that Aboriginal peoples and organizations must be full partners with the government in carrying out and implementing these recommendations. Their agreement is required to put in place the various mechanisms we recommend.

Our recommendations are directed at overcoming systemic and structural impediments to the timely and efficient negotiation and implementation of new relationships. We anticipate that, if acted upon, our recommendations for institutional and legislative reform will better serve both governments and Aboriginal peoples as they work cooperatively to establish relationships of partnership and coexistence. Above all else, the Committee

hopes that its recommendations will help create a climate that is conducive to allowing the creative and richly diverse approaches to Aboriginal government and Aboriginal-government relations that Aboriginal peoples are developing and advocating to be realized in practice.

Although a reallocation of existing resources and the dedication of some new resources will be required to implement our recommendations, over time, we anticipate system-wide fiscal savings as treaties, agreements and relationships between Aboriginal peoples and Canada are negotiated and implemented in a more timely, consistent and predictable fashion. Savings will also be realized as the government's administrative structures are reoriented to support partnership rather than dependency-based relationships, and when the incentive for Aboriginal and government parties to use the courts as a primary forum for dispute resolution diminishes with the proper implementation of the Crown's legal obligations and with the supervision of relationships by a neutral, independent oversight body.

In *Gathering Strength: Canada's Aboriginal Action Plan,* the Government of Canada responded to RCAP by signalling its commitment to renewing partnerships with Aboriginal peoples. The Committee recognizes that the single most important ingredient in forging new relationships between Aboriginal peoples and government is the political will of the government of the day. We hope our recommendations will add further impetus to the realization of commitments made to Aboriginal peoples by the Government of Canada in *Gathering Strength.*

Finally, in the course of the Committee's work, our attention was drawn to the *Final Report of the United Nations' Special Rapporteur on Treaties, Agreements and other Constructive Arrangements between States and Indigenous Populations.* We note that many of our recommendations for structural change mirror those made by the Special Rapporteur. In particular, he recommended an advisory conflict-resolution body, a new

legislative order, and appropriate administrative and judicial structures to manage relationships between indigenous and non-indigenous peoples and governments.[23] The Committee believes that Canada's actions must be consistent with developing international principles and standards of human rights as they apply to indigenous peoples.

[23] See Miguel Alfonso Martinez, *Final Report: Study on Treaties, Agreements and other Constructive Arrangements between the States and Indigenous Populations*. n.d., at p.69.

PART TWO:
ISSUES RELATED TO ABORIGINAL SELF-GOVERNMENT

In the course of our hearings, witnesses discussed with us many important issues related to our mandate to study Aboriginal governance. In Part One, the Committee focused on the structural and institutional foundations we believe are required to support new relationships based on partnership. Our recommendations are aimed at effecting improvements in Aboriginal-government relations. This is one dimension of Aboriginal self-government.

In this part of our report, we shift our attention to matters that impinge upon other aspects of Aboriginal governance, including the structure, powers and financing of Aboriginal governments and capacity-building. Given the Committee's focus in this report on structural and institutional change, we decided not to make recommendations on these matters. However, we think it is important to document some of the issues, problems and proposals presented to us. Accordingly, this part provides an overview of what we heard.

1. Approaches to Aboriginal Governance

As part of our study, Committee members wanted to learn more about self-government arrangements, including different approaches to structuring Aboriginal governments, and the potential scope and exercise of Aboriginal governance authority. In view of the demographics of the Aboriginal population -- according to a paper prepared by the National Association of Friendship Centres and the Law Commission of Canada, over 50% of the Aboriginal population now lives in urban centres[24] -- we were particularly interested in exploring approaches to Aboriginal governance in urban and off-reserve environments.

---

[24] NAFC and LCC, *Re-Fashioning the Dialogue*, February 1998, p. 5.

Witnesses from across the country commented on features such as governing structures, powers and responsibility, and membership within the context of a wide variety of arrangements. Presentations were widely diverse. Some arrangements reflected on/off reserve distinctions and divisions created by the *Indian Act* and federal policies, and in some cases, attempts to overcome these divisions. These models demonstrated creativity, at the same time pointing to the challenges associated with the development and implementation of different approaches. Witnesses repeatedly told us that "no one size fits all," and that approaches to self-government must accommodate diversity and allow for evolution over time. They also stated that it would be inappropriate for the federal government or provincial governments to dictate models of self-government.

The structural approaches to self-government that we heard about included public government, in which Aboriginal peoples comprising the majority in a particular territory share a common government with all residents; multi- or single-level forms of government specific to a particular Aboriginal group or nation; off-reserve pan-Aboriginal government; and various alternatives for urban governance. The Committee recognizes that these represent only a portion of the rich variety of approaches to Aboriginal governance that are being contemplated and developed by Aboriginal peoples. Here, we highlight some of the approaches and innovative features presented to us.

1.1 Public Government

With the establishment of Nunavut, Canadians are now familiar with the concept of public government in a context where Aboriginal people form the majority of the population. In our hearings, witnesses spoke about public government models being advanced by the Inuit of Nunavik (northern Quebec) and the Inuvialuit and Gwich'in of the Beaufort-Delta region of the Northwest Territories The Inuit of Nunavik wish to bring public bodies in that region, many of which were established under the James Bay and Northern Quebec Agreement, under the jurisdiction of a single government and Nunavik Assembly, elected by all residents of the region, both Aboriginal and non-

Aboriginal. In the Northwest Territories, the Inuvialuit and Gwich'in are pursuing a form of regional public government. These governments would exercise government authority in respect of matters of a local nature, as well as in some instances provincial-type jurisdictional authorities, but these would be subject to federal and territorial standards.

1.2 Land-Based Metis Government

As the only Metis communities in Canada that have secured a collective land base for their members, the eight Metis settlements located in Alberta are in a unique situation. In 1989, the Province of Alberta and the Federation of Metis Settlements entered into an Accord that provided for a Metis land base, protected in the Constitution of Alberta, and a significant degree of governing power.[25] Under the Accord, the Metis Settlements General Council (MSGC) holds land in fee simple on behalf of the eight Metis Settlements.[26] By-law making powers set out under the *Metis Settlements Act* include matters normally associated with municipalities, as well as some areas for which the provincial government is usually responsible. Each settlement has a local council that governs in respect of local matters. The five council members of each local settlement council comprise the Metis Settlements General Council, which has jurisdiction over matters of concern to all eight settlements. This governance arrangement provides a useful model of how a "federal" system of Aboriginal government can operate.

To resolve disputes under the Metis Settlements legislation and to provide an effective and culturally sensitive forum to address issues outside the regular court system, the Metis Settlements Appeals Tribunal was created. This tribunal has exclusive jurisdiction over all land and membership disputes, and can act as a mediator or arbitrator under the *Arbitration Act*. It can exercise jurisdiction over any dispute, with the agreement of all concerned parties.

---

[25] The Accord includes an agreement between the Metis and Alberta government and provides for four implementation statutes: The *Metis Settlements Act*, the *Metis Settlements Land Protection Act*, the *Metis Settlements Accord Implementation Act*, and the *Constitution of Alberta Amendment Act*.

[26] The eight settlements comprise approximately 1.25 million acres of land.

Another interesting feature of the Accord's provisions for Metis governance is the seven year transitional phase, during which certain governmental functions remain under the control of a Transition Commission. The Transition Commission was designed to assist the Metis Settlement Councils and the General Council in acquiring greater responsibilities for governance of the Metis Settlements. The Accord also provided transitional funding over the same period to bring the physical and administrative infrastructure of the settlements to levels comparable with other rural municipal governments in Alberta. We were told that such a transition period has many benefits: it can allow for the development of infrastructure, training, technical and administrative support, while giving the parties an opportunity to adjust to a new governing framework.

1.3 Nation or Treaty-Based Approaches

The New Brunswick Aboriginal Peoples Council (NBAPC), an organization representing Aboriginal people living off-reserve, described their vision of an integrated form of Aboriginal government comprising several tiers. The first tier, the tribal level, would require a reconstitution of Mikmaq and Maliseet tribal governments. Mikmaq and Maliseet people would be citizens of their tribal government regardless of residence and *Indian Act* status. The tribal government would have jurisdiction over certain matters affecting the nation, such as land claims, Aboriginal and treaty rights, tribal membership, culture, language, spirituality and history. The second tier of government would consist of service delivery institutions in areas such as housing, economic development, and job training. These institutions would again serve all citizens of the nation. The third tier would provide for the involvement of the Mikmaq and Maliseet nations in the federal and provincial legislatures. The NBAPC proposed that seats be set aside in Parliament and the provincial legislature for Aboriginal representatives elected by all members of the nation regardless of residency.

A treaty-based model was presented by the Congress of Aboriginal Peoples (Saskatchewan) and the Treaty Four Governance Committee. They described a model of

self-government organized within Treaty Four territory. The 33 Treaty Four First Nations would form a Governing Council (Legislative Assembly) for the territory. This Governing Council would include members living on and off reserve.

1.4 Urban Governance

In cities across Canada, Aboriginal people are developing institutions and models for urban governance. Some of these, we heard, involve Aboriginal peoples of various origins, while others are based on membership in a particular nation. Witnesses explained that in urban areas, Aboriginal governance could take various forms. They argued that self-government must be understood to encompass a wide range of structural and governance arrangements and types of responsibilities. They also stressed that approaches to self-government for Aboriginal people in urban areas must demonstrate considerable flexibility.

The Law Commission of Canada and the National Association of Friendship Centres have launched a joint project to reassess approaches to urban Aboriginal governance. In a paper tabled with the Committee, they reviewed three main approaches: "nation-specific", "urban community", and "territorial/majority".[27]

- Nation-specific models would involve urban Aboriginal residents of common heritage. The LCC-NAFC paper suggests that nation-specific initiatives could take an extraterritorial form, in which urban members participate in and are directly or indirectly served by land-based governments, or could involve urban Aboriginal residents of common heritage initiating self-government on their own. The nation-specific approach was described as consistent with RCAP's recommendation that self-government be undertaken at the level of the Aboriginal nation.

---

[27] NAFC-LCC, *Re-Fashioning the Dialogue*. This paper draws on existing literature, including the report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples.

- Under urban community approaches, Aboriginal residents of urban areas, regardless of status, treaty, nationality or other criteria, would form common authorities for governance over certain institutions or jurisdictions.

- Territorial/majority approaches would involve distinct Aboriginal communities or reserves within an urban setting exercising self-governing powers. These approaches could be pursued on a nation-specific or "pan-Aboriginal" basis.

Witnesses from the LCC and NAFC suggested that these approaches each have practical relevance as well as weaknesses. Marc Maracle of the NAFC emphasized that there is not now an adequate forum in which urban governance issues can be discussed. He emphasized that people need to come to the table to discuss self-determination and what is appropriate for them as individuals, families, and communities.

Vera Pawis Tabobondung of the Ontario Federation of Indian Friendship Centres stated that regardless of the model pursued, Aboriginal urban governments should not be a mirror of municipal governments. She commented that urban Aboriginal demographics call for the "design [of] something that is fresh, new and innovative in terms of governance in the urban Aboriginal community." (Issue 23, March 17, 1999, p. 30.)

1.5 The Scope and Exercise of Aboriginal Governance Authority

Witnesses shared similar views concerning the scope and exercise of Aboriginal self-government powers. Those who addressed the topic identified powers of Aboriginal self-government as variously encompassing the authority to establish and structure Aboriginal governments, to determine membership and citizenship, control lands and resources, protect and promote language and culture, and to provide for social and economic development and well-being through the exercise of authority in a range of jurisdictional fields. A common view is that Aboriginal governing authority extends well

beyond matters of a purely local nature into jurisdictional fields now occupied by federal and provincial governments.

Aboriginal groups that are engaged in self-government initiatives and negotiations confirmed that Aboriginal peoples are seeking recognition of their governance capacities and authorities across a very wide range of areas and jurisdictions.

Many witnesses appearing before the Committee identified access to and control over a land and resource base as a critical jurisdictional ingredient in the financing of self-sufficient Aboriginal governments.

Other interveners noted the primary importance of considering the purposes and goals that the exercise of Aboriginal self-government should ultimately serve. The B.C. Aboriginal Women's Council for example, suggested that Aboriginal governments must be able to address economic and social development concerns, and should effect positive change in areas such as the delivery of social services, labour force participation and training.

Grand Chief Joseph "Tokwiro" Norton of the Mohawk Council of Kahnawake suggested that jurisdictional authority must be exercised in a manner which is compatible with the traditions, customs and culture of the people, even in situations where harmonization with other federal and provincial laws and authorities is an imperative or objective.

In a joint presentation, the Treaty Four Governance Committee and the Congress of Aboriginal Peoples (Saskatchewan) adopted RCAP's position on the scope of the inherent right of self-government. RCAP described the scope of the inherent right of self-government as comprising "all matters related to the good government and welfare of Aboriginal peoples and their territories." The Commission divided this sphere of authority into two sectors: a core and a periphery. The core sector broadly encompasses

all matters of vital concern to the life and welfare of a particular Aboriginal people, its culture and identity; and the periphery encompasses matters that may have a major impact on adjacent jurisdictions and would require substantial coordination with other governments.

With respect to the scope of Aboriginal governance, in its brief, the Mamuitun Tribal Council expressed support for proposals similar to those reflected in the Charlottetown Accord. The Council recommended that:

> The government of Canada should confirm and reiterate that the exercise of the right to self-government includes the power of legislative bodies duly constituted by the First Nations to enact laws in order to: preserve their languages, cultures, economies, identities, institutions, and traditions and to ensure they flourish; develop, maintain and strengthen their links with their lands, waters and environment; ... [and to] determin[e] and control their development as peoples in accordance with their own values and priorities and to ensure the integrity of their societies.[28]

Aboriginal witnesses were very cognizant of the great diversity among Aboriginal peoples and nations and the unique history and culture of each. In our hearings, individuals and organizations were hesitant to propose any one analysis of the scope of governance authority that would be applicable to all situations.

Witnesses also emphasized that the powers to be exercised need to evolve over time, as Aboriginal peoples develop their governance authorities and capacities. Such evolution may take place in consultation with other affected governments. An incremental approach could address the differing experiences, history and capacity of each group of Aboriginal peoples.

---

[28] Mamuitun Tribal Council, Brief, February 1999, p. 8.

2. Financing Aboriginal Governments

Self-government cannot be achieved without a strong foundation of effective and efficient fiscal arrangements. Current arrangements, in particular those between DIAND, Indian Act bands and tribal councils, were described by witnesses as inadequate, cumbersome and, more importantly, based on principles that have little relation to the actual needs of communities.[29] Harold Calla, Director of Finance for the Squamish Nation, made the following observations:

> First Nations governments are probably the only governments left that function on 12-month planning sections because that is all that Indian and Northern Affairs Canada allows us. We function based not upon what our needs are but upon what funds are made available. We have to start identifying our real needs and put them forward in a way that reflects the real cash flow required to make our government function ... we have endured for too long the relationship of contribution agreements with the federal government through Indian and Northern Affairs Canada. (Issue No. 16, December 2, 1998, p. 9)

Aboriginal governments and organizations that receive funding through other means echoed similar concerns. For example, we were told that funding levels to support Metis aspirations do not in any way reflect *per capita* needs.

Several principles for fiscal arrangements emerged from our testimony:

- Aboriginal governments must be assured of the necessary funds to provide a standard of service comparable to neighbouring non-Aboriginal governments and consistent with their jurisdictional responsibilities. Representatives of the Federation of Saskatchewan Indian Nations emphasized that fiscal arrangements must ensure that Aboriginal governments can provide a comparable level of programs and services, but

[29] See for example, Sol Sanderson, Issue No. 19, February 9, 1999 and Harold Calla, Issue No. 16, December 2, 1998.

also must also take into account the need for Aboriginal communities to catch up to base line provincial and national standards of economic and social development.

- A fiscal policy framework for the funding of Aboriginal governments is required. In a joint brief, the Inuvialuit Regional Council and Gwich'in Tribal Council called for a fiscal policy framework, noting that in the absence of such a framework, Aboriginal groups must negotiate self-government agreements without any assurance that sufficient resources will be in place to support their governments. Similar recommendations on the need for umbrella approaches and certainty in financing were made by the Federation of Saskatchewan Indian Nations.

- Barriers to economic self-sufficiency must be removed so that opportunities for "own-source" funding can be enhanced. Many witnesses identified barriers to fiscal autonomy and economic development stemming from the *Indian Act*. The Indian Taxation Advisory Board and other interveners spoke to us of the potential for revenue generation through the exercise of powers of taxation by Aboriginal governments. The Indigenous Bar Association pointed out that alternative financial instruments should be explored for their potential application in Aboriginal government contexts. Many interveners recounted their experience with Aboriginal economic development initiatives and institutions that operate for the benefit of Aboriginal communities. Their evidence confirmed that economic development initiatives provide a valuable source of funds that can be directed to various purposes, at the discretion of Aboriginal peoples and their governments.

- Many witnesses linked the issue of financing Aboriginal government with an Aboriginal land and resource base. They reiterated the need for greater access to lands and resources, and opportunities to develop and manage these in ways which are compatible with Aboriginal traditions of stewardship and collective ownership. We also heard calls for a more equitable sharing of the economic benefits derived from

the use, development and exploitation of lands and resources within the traditional territories of Aboriginal peoples. In their presentation, the Atikamekw Nation Council spoke of Aboriginal government powers to make laws in respect of lands and resources in order to finance their governments.

- Finally, fiscal arrangements must provide for accountability to community members. Some Aboriginal witnesses expressed their concern about systems of financial accountability and the financial management practices of their governments and organizations. We also heard evidence of changes that are being made in this area at a community level and through forums that involve Aboriginal and non-Aboriginal governments in discussions about new fiscal arrangements and the principles for sound fiscal management.

In Saskatchewan, the federal government and the Federation of Saskatchewan Indian Nations are involved in bilateral Treaty Table discussions (with the province as observer). A Fiscal Relations Table was set up under the main Treaty Table to discuss government-to-government fiscal relations. The Indigenous Bar Association suggested that a national Fiscal Relations Table could serve as a means to facilitate discussion on options for the funding of Aboriginal governments.[30]

The Committee believes that processes to discuss options for improving fiscal relations are a positive and important step, and one that could be adopted in other regions, provinces or on a national level.

3. Capacity Building For Aboriginal Governance

Witnesses told us that just as institutional and legislative reforms are required to establish a firm foundation for negotiating and implementing relationships, so too are measures to

[30] Indigenous Bar Association, Brief, March 2, 1999.

assist Aboriginal peoples in building their governance capacity. The experience of colonization and decades of outside administration has been devastating to once sovereign and independent Aboriginal peoples. We heard that the ability of Aboriginal communities to govern themselves is dependent on the development of skills and internal capacity to take on and effectively administer new arrangements. As Grand Chief Perry Bellegarde of the Federation of Saskatchewan Indian Nations told the Committee, "We need to restore self-government by building capacity and accountability."

The creation of an Aboriginal governance institute to aid in capacity building was a key recommendation of the Royal Commission on Aboriginal Peoples. The Commission called for the federal government, in cooperation with national Aboriginal organizations, to establish an Aboriginal government transition centre with a mandate to:

> (a) research, develop and coordinate, with other institutions, initiatives and studies to assist Aboriginal peoples throughout the transition to Aboriginal self-government;
>
> (b) develop and deliver, through appropriate means, training and skills development programs for community leaders; and
>
> (c) facilitate information sharing and exchange among community facilitators, leaders and others involved in nation rebuilding processes.[31]

The Committee's experience during the course of our hearings has certainly reaffirmed the pressing need for such an institute. In his testimony, Grand Chief Bellegarde emphasized that training for the leaders and administrators of Aboriginal governments is required. He described a proposal for a governance institute that is being developed by the Federation of Saskatchewan Indian Nations:

---

[31] RCAP Report, Volume 2, p. 331.

> A governance institute would be a place for training and education, constitutional development, citizenship acts, inherent rights, customs and laws. It is a First Nation initiative intended to provide professional training for First Nation leaders and administrators in three aspects of capacity: training of leaders, chiefs and councils, executive officers and band administrators; community discussion and engagement in rebuilding government; and development of model citizenship codes, constitutions, legislative and policy instruments and other tools of governance. (Issue No. 28, May 4, 1999, p. 31.)

Witnesses from the Inuvialuit Regional Council and the Gwich'in Tribal Council stressed that capacity-building must take place during the negotiation of self-government agreements, to ensure that communities are ready to take on new roles. John Graham of the Institute on Governance, who described building governance capacity as a long-term process with a very long start-up period, echoed this view.

In their presentation, the Indigenous Bar Association urged governments in Canada to facilitate the rebuilding of Aboriginal peoples' capacity to govern themselves in ways that are appropriate to their respective cultures. The IBA endorsed RCAP's recommendation for an Aboriginal government transition centre and expressed the association's willingness to play a significant role in its implementation, in light of its Aboriginal perspective and expertise in law and governance issues.

Several witnesses related their experiences in developing self-government. For example, representatives from the Metis Settlements General Council told us of some of the key lessons they learned from their experience in implementing governing structures over the last 10 years. They spoke to us about such practical matters as terms of office for elected officials, by-law- and decision-making processes. This type of valuable experience and knowledge can and should be shared with others.

The question of accountability is closely linked to capacity-building and the development of good governing practices. We know that accountability is a significant concern both within and outside Aboriginal communities, and heard disturbing testimony on this subject.

Representatives of the First Nations Accountability Coalition (FNAC) expressed grave concerns about current financial management practices within First Nation communities. They questioned how members can be enthusiastic about increased self-government and financial discretion when some leaders are abusing the limited powers that currently exist under the *Indian Act.* Leona Freed, FNAC (Manitoba) president, recommended the appointment of an Aboriginal ombudsman to provide an avenue for band members who feel that their government is mismanaging band funds.

In our view, a governance institute can play an important role in building accountable governments through skills training, developing governance tools and appropriate checks and balances within government administration and management, and sharing good governance practices.

The Committee believes that capacity-building is an essential component in the reestablishment and development of Aboriginal governments. The federal government has expressed its support for initiatives in this area. In *Gathering Strength,* the government stated that it is "prepared to work with Aboriginal people to explore the possible establishment of governance resource centres."[32] More recently, DIAND indicated that it plans to establish governance transition centres to highlight best practices and maximize shared experience and expertise.[33] While the Committee applauds such initiatives, some witnesses voiced their concern that the federal government has been slow to take action.

---

[32] *Gathering Strength*, p.15.

[33] Department of Indian Affairs and Northern Development, Plans and Priorities, 1999-2000.

The Committee calls on the federal government to follow through with its *Gathering Strength* commitment to support Aboriginal government capacity-building. We believe strongly that the time for action is now, while many Aboriginal governments are in the process of rebuilding and assuming new and enhanced authority.

The Committee agrees in principle with the concept of a national institution such as that proposed by RCAP. We foresee such an independent institution serving a role as described by RCAP, the FSIN and others: research, information gathering and sharing on Aboriginal governance matters; training and skills development for community leaders; development of model citizenship codes, legislative instruments, and other tools of governance; sharing best practices, and related functions.

In our view, capacity-building can be best supported by an institute (or institutes) that is impartial and independent of the federal government. In practice it may be that regional centres, with national links, might best serve the needs of Aboriginal communities. Such an agency should be directed and administered by Aboriginal peoples, and should accommodate the cultural diversity that exists among them. National Aboriginal organizations, the Indigenous Bar Association and other Aboriginal institutions and organizations with expertise in capacity-building and accountability could be invited to share in the development of options and strategies for implementation.

4. Aboriginal Women and Self-Government

Representatives of Aboriginal women's organizations who appeared before our Committee spoke about the importance of ensuring that the voices of Aboriginal women are heard in self-government initiatives. As Veronica Dewar of Pauktuutit stated, "we cannot fly together if one of us has a broken wing."

Representatives from Aboriginal women's organizations and others told us that Aboriginal women are particularly alienated from meaningful participation in self-government and related initiatives. This is a consequence of their marginal social and economic circumstances, and the fact many Aboriginal women and their children live off-reserve and are thereby excluded from community decision-making processes. In their presentation to the Committee, the B.C. Aboriginal Women's Council identified the disadvantage, frustration and exclusion women experience as stemming from lack of information about the activities of Aboriginal leaders in the area of self-government, and the limited opportunities they have for inclusion in consultation processes.

Some Aboriginal witnesses, including those not specifically appearing before us as the representatives of Aboriginal women, noted the valued, influential roles of Aboriginal women in the governing traditions of many Aboriginal societies, as well as in traditional economic and social structures. They spoke of the need to include Aboriginal women in political structures and processes in ways that build on these traditions, and honour and value women.

Veronica Dewar of Pauktuutit called on the federal government to assume a leadership role on the issue of gender equality in self-government negotiations. Representatives of the Metis National Council of Women (MNCW) drew attention to RCAP's recommendation for the federal government to provide funding to Aboriginal women's organizations to facilitate their participation in self-government and nation-building processes. They noted that while *Gathering Strength* expressly refers to the importance of involving women in such processes, additional funding has not been forthcoming from the federal government to meet this imperative.

Witnesses also commented on Aboriginal women's rights. Both Veronica Dewar and Marilyn Buffalo, President of the Native Women's Association of Canada, supported the

view that the Canadian Charter of Rights and Freedoms applies to self-government arrangements. Ms. Dewar told the Committee:

> I firmly believe that all Aboriginal Canadians, men and women, would seek the same kind of protection and equality that the Charter offers. For example, who could argue with section 7, which states that everyone has the right to life, liberty and the security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice. (Issue No. 25, April 13, 1999, p. 46.)

Based on the message that we received from Committee witnesses, we believe that serious efforts must now be made to ensure the inclusion of Aboriginal women in the development, negotiation and implementation of Aboriginal self-government initiatives. Such initiatives will benefit greatly when the voices of Aboriginal women are heard.

In addition to comments on the participation of women in self-government initiatives, we heard broader concerns expressed about the role and treatment of Aboriginal women. The B.C. Aboriginal Women's Council raised the issues of employment equity for Aboriginal women, the full inclusion of Aboriginal women in healing initiatives, and more generally, the disproportionate levels of unemployment, substandard education, poverty, welfare, and economic hardship that Aboriginal women experience. Aboriginal women's organizations called for additional government funding to support various programs and initiatives.

5. Aboriginal Youth and Self-Government

The Committee was very interested in hearing the perspectives of Aboriginal youth and learning about circumstances they face in the context of self-government. In her testimony, Stacy Hill, President of the Aboriginal Youth Council of the National Association of Friendship Centres drew attention to the demographics of the Aboriginal population, and stressed the importance of involving youth in discussions on governance. Witnesses identified challenges faced in constructively engaging youth in self-

government initiatives, but also spoke about various means by which Aboriginal groups are trying to facilitate youth involvement.

Veronica Dewar of Pauktuutit spoke about the lack of job opportunities for youth in Aboriginal communities in the north. She recalled talking to one youth who said she was going to high school, but had no future because there were no jobs in the community. While she did not wish to leave her relatives and family, she had no choice but to do so in order to seek employment.

A submission from the National Association of Friendship Centres provided an urban youth perspective. It made the following observations:

> [T]oday's youth are the main repository of hope for the renewal of Aboriginal societies and cultures, many of which are desperately fragmented. Yet Aboriginal youth in urban areas are facing poverty levels that are truly horrific. All the related issues of substance, sexual and physical abuse and family breakdown threatens yet further generations of parents and children with disability, disadvantage and destructive social conditions. In the absence of effective Aboriginal governance, youth turn to alternative structure and institutions to find relevance and meaning ... such as youth gangs.[34]

These examples tell us that more must be done to engage Aboriginal youth in constructive ways. Our Committee is of the view that increased efforts to involve youth in decision-making are urgently needed.

More positively, we heard about ways in which Aboriginal organizations are including youth in their institutions and governing structures. For example, we were pleased to hear about the steps taken by the NAFC to bring the youth voice into their movement, and about the joint efforts of the NAFC and the Law Commission of Canada in carrying out research on youth and urban Aboriginal governance. The NAFC has an Aboriginal Youth Council which is an integral part of the organization's structure. Indeed, it was one of the few organizations to include youth in their delegation before our Committee. Stacey Hill,

---

[34] NAFC and LCC: *Re-Fashioning the Dialogue*, pp. 28 - 29.

President of the Aboriginal Youth Council, provided a first hand example of how the inclusion of Aboriginal youth in political decision-making empowers and focuses youth in constructive ways.

Other witnesses also commented on youth initiatives and self-government. For example, the Mamuitun Tribal Council told us that they have set up youth councils and have used schools to involve young people in the consultation process on their draft agreement-in-principle.

Involving Aboriginal youth in self-government initiatives is a positive step for Aboriginal communities. It can only help to promote constructive and innovative ideas for Aboriginal peoples to further Aboriginal self-government. The Committee is heartened by efforts such as those made by the NAFC to involve youth. We encourage governments to assist Aboriginal organizations and governments in promoting such involvement.

CONCLUSION

The Committee is strongly convinced that the development of new and renewed relationships, based on partnership with Aboriginal peoples, requires legislative and institutional reforms. We believe that the measures recommended in the report will better serve governments and Aboriginal peoples as they work to build these relationships. The Committee hopes that its recommendations will also help to create a climate that facilitates diverse approaches to Aboriginal governance. Finally, we note again that the single most important ingredient is the political will of the government. The Government of Canada must take action -- both to implement the recommendations made by this Committee and others like it, and to truly live up to its commitments to forge new relationships based on principles of partnership and respect.

RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

The Committee recommends that flowing from Section 35 of the *Constitution Act, 1982*, federal approaches to engaging Aboriginal peoples in self-government negotiations be flexible, inclusive and demonstrate sensitivity to the diverse historical and contemporary circumstances of Aboriginal peoples and their aspirations for self-government. The Committee stipulates that Aboriginal self-government is an entitlement of First Nations, Inuit and Metis peoples and recommends that negotiation and implementation processes be made available on a basis which takes their respective interests and claims into account.

Recommendation 2

The Committee recommends that a new Office of Aboriginal Relations be established through legislation by the federal government to assume responsibilities for negotiating and implementing relationships with all Aboriginal peoples. This office should be located outside the Department of Indian Affairs and Northern Development. The Committee further recommends this Office be organized with two distinct and separate units: a Treaty and Agreements Negotiations Division and a Treaty and Agreements Implementation Secretariat.

Recommendation 3

The Committee recommends that new legislation be introduced by the federal government for the purposes of providing a broad statutory framework to guide the Government of Canada in the negotiation and implementation of relationships by way of treaties and other agreements with Aboriginal peoples. The Minister responsible for the new Office of Aboriginal Relations should have responsibility for administering this legislation.

Recommendation 4

The Committee recommends that, with the agreement of Aboriginal peoples and their representative organizations, the Government of Canada establish through legislation a Treaty and Aboriginal Rights Implementation Review Commission. The Commission should serve as an independent oversight body for relationships involving Aboriginal peoples and the Government of Canada and should report to Parliament.

The Committee further recommends that the mandate of the Treaty and Aboriginal Rights Implementation Review Commission comprise three primary roles:

i. **A public reporting and education role;**
ii. **An investigative role, encompassing ombudsman and compliance monitoring functions; and**
iii. **A facilitation role.**

Recommendation 5

The Committee recommends that judges, senior officials and lawyers working at all levels of the judiciary in Canada be given opportunities for cross-cultural training and education to enhance their awareness of Aboriginal and treaty rights, developments in Aboriginal and treaty law, as well as Aboriginal perspectives, cultures and traditions, and legal issues facing Aboriginal peoples.

APPENDIX A

List of Witnesses

Tuesday November 3, 1998

Cree Naskapi Commission:
Richard C. Saunders, Interim Chairman
Philip Awashish, Commissioner
Robert Kanatewat, Commissioner

Wednesday November 4, 1998

Campbell River First Nations:
Chief John Henderson

Native Brotherhood of B.C:
Christine Hunt, First Vice President

Laxgal'Sap Nisga'a Fishersmen's Commission:
Chief Hubert Haldane

Kwaitul First Nation:
Chief Alfred Hunt

Allied Tribes Tsimshian Nation:
Victor Kelly, Spokesperson

Gitxsan Wet'suwet'en:
Richard Morgan

Namgis First Nations:
Greg Wadhams, Councillor

United Fishermen and Allied Workers' Union:
John Radosevic, President

Wednesday November 18, 1998

Metis Settlements General Council :
Ken Noskey, President

Wednesday November 25, 1998

National Aboriginal Housing Association:
Mel Buffalo, President

Tuesday, December 2, 1998

Squamish First Nations B.C.:
Harold Calla, Director of Finance
Jason Calla

Tuesday, February 2, 1999

Mamuitun Tribal Council:
Rémy "Kak'wa" Kurtness, Chief Negotiator
Chief René Simon
Chief Denis Ross
Chief Clifford Moar

Congress of Aboriginal Peoples (Saskatchewan):
Jim Sinclair, President
Jake Falcon, Board Member

Treaty 4 Representatives:
Ron Crowe, Treaty 4
Tony Côté, Treaty 4

Akaitcho Territory Tribal Council:
Chief Jonas Sangris, Yellowknives Dene (Dettah)
Chief Don Balsillie, Deninu K'ue
Sharon H. Venne, Chief Negotiator

Bank of Montreal:
Ron Jamieson, Senior Vice-President

Wednesday, February 3, 1999

O.I. Group of Companies:
Roger Obonsawin, President

Aboriginal Women's Council:
Leonie Rivers, Acting Administrator
Lynne Widdows, Technician, Sko'mish

Nunavut Implementation Commission:
John Amagoalik, Chief Commissioner

Tuesday, February 9, 1999

Indian Taxation Advisory Board:
Chief Clarence Manny Jules

Individual:
Martin Dunn, Consultant

First Nations Forum:
Sol Sanderson, Chairman
Chief Eddy Head
Chief Roy Head

Wednesday, February 10, 1999

Makivik Corporation:
Pita Aatami, President
Harry Tulugak, Executive Assistant to the President
Johnny Peters, Vice President
George Berthe, Corporate Secretary

Metis National Council of Women:
Sheila Genaille, President
Alma Adams, Vice President
Marie Anne Piché, Director

Wednesday, February 10, 1999 (continued)

Native Council of Canada:
Dorris Ronnenberg, President
Richard Long, Executive Director
Keith Chiefmoon, Southern Director (Standing)
Barbara Wendt, Elected Councillor (Beaver First Nation - High Level Alberta)

Tuesday, February 16, 1999

Michel Band:
Gilbert Anderson, Chief and President
Caren Buss, Legal Advisor

Indian Council of First Nations of Manitoba:
Andrew Kirkness, Grand Chief
Raymond Chartrand, Chief
David Brant, Chief

New Brunswick Aboriginal Peoples Council:
Betty Anne Lavallée, President
Gary Gould, Secretary-Treasurer

Tuesday, March 2, 1999

Indigenous Bar Association:
David Nahwegahbow, President
Don Worme, past President
Helen Semaganis, Secretary-Treasurer
Diane Corbiere, Member

First Nations Accountability Coalition:
Rita Galloway, President (Saskatchewan)
Leona Freed, President (Manitoba)

Tuesday, March 9, 1999

Individual:
Fred Martin, Ackroyd, Piasta, Roth & Day

Alberta Métis Settlements:
Ken Noskey, President of the General Council

Wednesday, March 10, 1999

Individual:
Raoul Mackay, Historian

Tuesday, March 16, 1999

Syncrude Canada Ltd:
Robert Loader, Manager, Aboriginal Affairs
Beverley Davies, Co-ordinator, Aboriginal Development Program

Wednesday, March 17, 1999

Ontario Federation of Friendship Centres:
Vera Pawis-Tabobondung, President
Tim Thompson, Executive Director

National Association of Friendship Centres:
Wayne Helgason, President
Marc Maracle, Executive Director
Stacy Hill, Youth Representative, Vice-President, Aboriginal Youth Council
Rod MacDonald, President, Law Commission of Canada

Wednesday, March 24, 1999

Akwesasne Reserve:
Mike Mitchell, Grand Chief
Peter Garrow, Director of Education
Micha Menczer, Legal Counsel, Mohawk Council
Vaughn Phillips, Chief
Raymond Mitchell, Police Portfolio
Lucy Papineau, Director of Health

Wednesday, March 24, 1999 (continued)

Kahnawake Reserve:
Russell Roundpoint, Intergovernmental Liaison Officer

Tuesday, April 13, 1999

Assembly of Manitoba Chiefs:
Grand Chief Rod Bushie
Chief Michael Lawrenchuk
Chief Harvey Nepinak

Métis Nation of Alberta:
Audrey Poitras, President
Lorne Gladue, Director of Federal-Provincial Initiatives
Bruce Gladue, Research and Development Advisor

Individual:
Dr. Mark Dockstator

Pauktuutit:
Veronica Dewar, President
Tracy O'Hearn, Executive Director

Tuesday, April 20, 1999:

Provincial Court of Saskatchewan:
The Honourable Judge Linton J. Smith

Aboriginal Council of Winnipeg:
John Graham (*Institute on Governance*)
Erica Ballentyne
Naomi Handel

Wednesday, April 21, 1999

Paul Chartrand Consulting Services:
Paul Chartrand

Wednesday, April 28, 1999

Laurentian University:
Professor Herb Nabigon

Department of Foreign Affairs and International Trade:
Ambassador Mary Simon, Circumpolar Affairs

Tuesday, May 4, 1999:

Inuvialuit Regional Corporation:
Nellie J. Cournoyea, Chair and CEO
Richard Nerysoo, President, Gwich'in Tribal Council
Bob Simpson, Chief Negotiator, Beaufort/Delta Self Government (negotiating) Office
Charles Hunter, Legal Advisor

Federation of Saskatchewan Indian Nations:
Grand Chief Perry Bellegarde
Chief Tom Littlespruce
Chief Delbert Wapass
Chief Miller Nawakayas

Wednesday, June 2, 1999

Conseil de la Nation Atikamekw:
Ernest Awashish, President
Marc Dubé, Chief Negotiator

Mohawk Council of Kahnawake:
Grand Chief Joseph "Tokwiro" Norton
Frank Vieni, Federal Negotiator
Arnold Goodleaf, Director, Intergovernmental Relations Team (IRT)

Forger de nouvelles relations :
L'autonomie gouvernementale des Autochtones au Canada

Comité sénatorial permanent

des

peuples autochtones

Président

L'honorable Charlie Watt

Vice-présidente

L'honorable Janis Johnson

Février 2000

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES
PEUPLES AUTOCHTONES

L'honorable Charlie Watt, président
L'honorable Janis G. Johnson, vice-présidente

et

Les honorables sénateurs

Raynell Andreychuk
Jack Austin
* Bernard Boudreau, c.p., (ou Daniel Hays)
Thelma Chalifoux
Ione Christensen
Mabel DeWare
Aurélien Gill
* John Lynch-Staunton (ou Noël Kinsella)
Landon Pearson
Nick G. Sibbeston
Gerry St. Germain

* Membres d'office

Les honorables sénateurs Willie Adams, Gérald Beaudoin, Eric Berntson, Gerald J. Comeau, Rose-Marie Losier-Cool, Frank Mahovlich, Brenda Robertson et David Tkachuk ont aussi participé, à divers moments, aux travaux du comité.

La greffière du Comité
Jill Anne Joseph

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 16 décembre 1999 :

L'honorable sénateur Pearson, au nom de l'honorable sénateur Watt, propose, appuyée par l'honorable sénateur Mahovlich,

Que, par dérogation à l'ordre adopté par le Sénat le 24 novembre 1999, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à faire une étude et à présenter un rapport sur les recommandations de la *Commission royale sur les peuples autochtones* (document parlementaire n° 2/35-508) relativement à la fonction gouvernementale autochtone et plus particulièrement, à obtenir le point de vue des peuples autochtones et des autres intéressés sur les questions suivantes :

1. les nouvelles relations structurelles requises entre les peuples autochtones et les paliers de gouvernement fédéral, provincial et municipal et entre les différentes collectivités autochtones elles-mêmes;

2. les mécanismes nécessaires à l'implantation des nouvelles relations structurelles;

3. les modèles d'autonomie gouvernementale autochtone nécessaires pour répondre aux besoins des peuples autochtones et pour concorder avec les nouvelles relations structurelles;

Que le comité soit autorisé à déposer son rapport final au plus tard le 16 février 2000, et que le comité conserve les pouvoirs nécessaires à la diffusion des résultats de son étude contenus dans son rapport final, et ce jusqu'au 29 février 2000; et

Que le comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 24 novembre 1999 :

L'honorable sénateur Watt propose, appuyé par l'honorable sénateur Mercier,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à faire une étude et à présenter un rapport sur les recommandations de la *Commission royale sur les peuples autochtones* (document parlementaire n° 2/35-508.) relativement à la fonction gouvernementale autochtone et plus particulièrement, à obtenir le point de vue des peuples autochtones et des autres intéressés sur les questions suivantes :

1. les nouvelles relations structurelles requises entre les peuples autochtones et les paliers de gouvernement fédéral, provincial et municipal et entre les différentes collectivités autochtones elles-mêmes;

2. les mécanismes nécessaires à l'implantation des nouvelles relations structurelles;

3. les modèles d'autonomie gouvernementale autochtone nécessaires pour répondre aux besoins des peuples autochtones et pour concorder avec les nouvelles relations structurelles;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le comité sénatorial permanent des peuples autochtones durant la première session de la trente-sixième législature soient déférés au comité;

Que le comité dépose son rapport final au plus tard le 16 décembre 1999, et que le comité conserve les pouvoirs nécessaires à la diffusion des résultats de son étude contenu dans son rapport final et ce jusqu'au 24 décembre 1999; et

Que le comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 9 décembre 1997 :

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à faire une étude et à présenter un rapport sur les recommandations de la *Commission royale sur les peuples autochtones* (document parlementaire n° 2/35-508.) relativement à la fonction gouvernementale autochtone et plus particulièrement, à obtenir le point de vue des peuples autochtones et des autres intéressés sur les questions suivantes:

1. les nouvelles relations structurelles requises entre les peuples autochtones et les paliers de gouvenement fédéral, provincial et municipal et entre les différentes collectivités autochtones elles-mêmes;

2. les mécanismes nécessaires à l'implantation des nouvelles relations structurelles;

3. les modèles d'autonomie gouvernementale autochtone nécessaires pour répondre aux besoins des peuples autochtones et pour concorder avec les nouvelles relations structurelles; et

Que le comité présente son rapport au plus tard le 30 novembre 1999.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Paul C. Bélisle
Greffier du Sénat

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos du président

INTRODUCTION 1

Le mandat du Comité pour cette étude et
l'organisation du travail du Comité 1

PARTIE I
ÉTABLIR LES BASES DES NOUVELLES RELATIONS 4

1. Points relevés dans les témoignages devant le Comité 4
2. Les conclusions et recommandations du Comité 19
3. Implications de nos recommandations 32

PARTIE II
QUESTIONS RELATIVES À L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE 35

1. Les formules de gouvernement autochtone 35
2. Le financement des gouvernements autochtones 42
3. La création de capacités gouvernementales autochtones 45
4. Les femmes autochtones et l'autonomie gouvernementale 49
5. Les jeunes autochtones et l'autonomie gouvernementale 51

CONCLUSION 53

RECOMMANDATIONS 54

LISTE DES TÉMOINS 56

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

En 1997, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones décidait d'entreprendre, avec l'approbation du Sénat, une étude sur la fonction gouvernementale autochtone. Il voulait en particulier concentrer son attention sur les recommandations formulées à ce propos par la Commission royale sur les peuples autochtones dans son rapport de 1996.

L'exercice du pouvoir par les Autochtones recouvre des questions complexes et difficiles. Les opinions divergent sur ce qu'est l'autonomie gouvernementale autochtone et sur la meilleure façon de la mettre en œuvre. La tâche semble parfois écrasante. Le Comité considère cette étude comme un mécanisme pourrait faire avancer le débat sur l'autonomie gouvernementale. Nous espérons que notre travail constituera une étape vers l'établissement d'une relation de respect mutuel et de coexistence entre les peuples autochtones et non autochtones au Canada.

Au fil du travail s'est manifesté l'urgent besoin de nouvelles structures pour la négociation et la mise en place des relations. Par conséquent le Comité a décidé de se concentrer sur les aspects structurels et de formuler des recommandations constructives pour aider à la négociation et à l'application des traités et des ententes.

Ce n'est pas la première fois qu'un comité parlementaire examine ces questions. Dans son rapport de 1983 connu sous le nom de *rapport Penner*, le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens avait soumis un certain nombre de recommandations pour la reconnaissance et la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale des Premières nations. Même si d'importants progrès ont été enregistrés depuis, nous sommes néanmoins contraints, 15 ans plus tard, de faire plusieurs recommandations qui reprennent celles du rapport Penner. Nous sommes très préoccupés par ce manque d'initiative politique et de volonté de mettre en place ces recommandations.

Au nom de tous les membres du Comité, je veux remercier ceux qui nous ont fait part de leurs opinions et leurs idées, dans leurs témoignages ou leurs mémoires. Avec ferveur, ils ont montré qu'ils avaient à cœur de trouver des solutions pour vivre dans une coexistence pacifique au Canada.

Je désire en outre exprimer la reconnaissance du Comité envers les dirigeants des organisations autochtones, les chefs traditionnels et héréditaires ainsi que les Mères de clan et les Aînés, qui n'ont pas ménagé leur temps ou leurs efforts. Des remerciements spéciaux à tous ceux qui ont dû parcourir de longues distances pour assister aux séances à Ottawa.

Enfin, je tiens à dire ma gratitude aux membres du Comité pour leur travail et leur dévouement au cours des longues heures passées en délibérations. Je sais gré également aux membres du Sous-comité du programme et de la procédure qui se sont joints à moi dans cette difficile mais exaltante entreprise.

Le président du
Comité sénatorial permanent des peuples autochtones,

Charlie Watt, sénateur

INTRODUCTION

Le mandat du Comité pour cette étude et l'organisation du travail du Comité

En novembre 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) publiait son rapport final en cinq volumes. Bon nombre de ses recommandations avaient trait à la fonction gouvernementale autochtone et aux relations entre les gouvernements autochtones et les pouvoirs publics au Canada. En janvier 1998, le gouvernement fédéral déposait *Rassembler nos forces*, sa réponse au rapport de la CRPA dans laquelle il s'engageait à restructurer ses relations avec les peuples autochtones et leurs gouvernements.

C'est dans ce contexte que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a décidé d'entreprendre, avec l'approbation du Sénat, cette étude pour faire le suivi de plusieurs questions clés examinées dans le rapport de la CRPA. Le Comité est conscient que la restructuration des relations représente une tâche complexe et urgente, et il espère que son étude réussira à faire avancer le débat sur l'instauration de rapports neufs et renouvelés. Nous avions et avons toujours comme objectif de servir de tribune à un débat public et de formuler des recommandations pour aider le gouvernement fédéral ainsi que les organisations et communautés autochtones à mettre en place ces relations, notamment en ce qui concerne les mécanismes de l'autonomie gouvernementale. Nous espérons également aider les collectivités autochtones à établir leurs gouvernements et à acquérir la capacité d'exercer le pouvoir.

Le Comité a invité des représentants des collectivités et des organisations autochtones du Canada, de même que d'autres parties intéressées, à l'assister dans son travail. Les témoins étaient invités à commenter quatre grandes questions :

- les nouvelles relations structurelles à établir entre les peuples autochtones, leurs gouvernements et les pouvoirs publics au Canada;
- les principes et diverses formes d'autonomie gouvernementale autochtone;

- la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale autochtone;
- les stratégies de financement et d'appui des institutions et des gouvernements autochtones, afin qu'ils soient efficaces, peu coûteux et répondent aux besoins des peuples autochtones.

Outre les nombreux mémoires qu'il a reçus, le Comité a tenu, entre novembre 1998 et juin 1999, une série de séances publiques au cours desquelles ont comparu plus de 100 témoins. Il a obtenu ainsi un vaste échantillon de témoignages venant de personnes, de collectivités et d'institutions tant autochtones que non autochtones.

En marge de nos audiences, les dirigeants d'organisations autochtones nationales, des aînés et des chefs traditionnels ont été invités à prendre part à l'étude en participant à une table ronde avec des membres du Comité. Ce mécanisme marque un précédent : c'était la première fois qu'un comité sénatorial invitait des personnes de l'extérieur du Sénat à participer à des délibérations sur des questions clés avec les sénateurs membres du Comité. Nous y voyons un exemple de partenariat avec les peuples autochtones au Canada.

Tout au long de l'étude, les témoins ont abordé une foule de questions complexes concernant la fonction gouvernementale autochtone, ce qui a permis au Comité d'en mieux comprendre la portée et la complexité.

La Partie I du rapport couvre les sujets sur lesquels le Comité souhaite formuler des recommandations. Nous nous intéressons particulièrement aux structures et mécanismes de négociation et de mise en œuvre des traités et des ententes. Bon nombre de témoins ont dit clairement aux membres du Comité que les institutions et les mécanismes existants ne convenaient pas. Leur témoignage met en évidence le besoin de réformes législatives et institutionnelles. Nous approfondissons ces questions dans la partie Un et formulons des recommandations en vue de l'adoption de mesures pratiques et concrètes, susceptibles d'aider les parties à établir leurs relations.

Dans la Partie II, nous nous intéressons à d'autres questions liées à l'autonomie gouvernementale des Autochtones qui ont été soulevées par les témoins. Cette partie constitue donc un résumé de ce que nous avons entendu . Elle met en lumière plusieurs questions, problèmes et propositions, notamment des modèles ou formules de gouvernement. Pour le moment, le Comité n'a pas examiné ces questions assez longuement pour formuler des recommandations précises.

PARTIE I
ÉTABLIR LES BASES DE NOUVELLES RELATIONS

Dans la présente partie du rapport, le Comité se concentre sur les obstacles structurels à la formation et au fonctionnement de relations avec les peuples autochtones. Ce qui nous amène à formuler des recommandations de réformes visant à mettre en place une base solide pour la négociation et l'application des traités et ententes[1], d'une façon opportune, qui s'applique à tous les peuples autochtones et qui respecte l'état actuel du droit canadien régissant les droits ancestraux et issus de traités. Si on y donne suite, nous estimons que cela aidera les gouvernements et les peuples autochtones dans leurs efforts pour forger de nouvelles relations de partenariat et de coexistence.

Nous croyons que bon nombre de nos recommandations pourront être mises en œuvre sans que le Canada n'ait à engager de ressources financières importantes. Dans certains cas, elles nécessiteront toutefois la réaffectation de ressources existantes. À long terme, elles devraient procurer des économies : les ententes seront conclues plus rapidement et méthodiquement, les obligations juridiques de la Couronne seront dûment exécutées, les structures administratives du gouvernement du Canada seront réorientées de façon à favoriser des relations politiques fondées sur le partenariat plutôt que sur la dépendance, et les parties autochtone et gouvernementale auront moins recours aux tribunaux comme moyen privilégié pour résoudre leurs différends.

1. Points relevés dans les témoignages devant le Comité

Lors des audiences, ainsi que dans les mémoires que nous avons reçus, les témoins autochtones ont fait état d'obstacles structurels et institutionnels qui nuisent à la négociation et à l'application des traités et ententes. Il se dégage des témoignages et mémoires plusieurs thèmes communs concernant les principaux obstacles.

---

[1] Dans ce rapport, « traités et ententes » s'entendent des relations et des différents instruments d'entente historiques et contemporains entre les peuples autochtones et les gouvernements. Ils englobent les traités, les ententes d'autonomie gouvernementale, les règlements de revendications territoriales globales et les accords.

Premièrement, des témoins ont attiré notre attention sur le fait que, bien que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* stipule que les Indiens, les Inuits et les Métis constituent les peuples autochtones du Canada, ils n'ont pas dans les faits les mêmes possibilités de négocier leurs rapports avec le Canada ou d'exercer l'autonomie gouvernementale.

Deuxièmement, des témoins ont traité de l'incompatibilité entre l'objectif annoncé du gouvernement concernant l'établissement de nouvelles relations de partenariat avec les peuples autochtones et l'attribution de la responsabilité de leur négociation à l'intérieur de la structure administrative du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Ils ont aussi noté qu'une fois conclus, les traités et les ententes ne sont pas appliqués rapidement et qu'il n'existe pas de mécanisme pour s'assurer que la Couronne s'acquitte comme il se doit des obligations juridiques qui en découlent.

Troisièmement, les témoignages font état de problèmes découlant du manque de volonté politique dans la négociation et l'application des traités et des ententes, d'une façon qui soit conforme aux déclarations, politiques et autres engagements du gouvernement et respectueuse des principaux arrêts du droit jurisprudentiel canadien relatif aux droits ancestraux et issus de traités. Des témoins autochtones ont parlé de la nécessité de structures indépendantes ne relevant pas des tribunaux ordinaires, capables de s'occuper des griefs des peuples autochtones et de surveiller la négociation et la mise en œuvre de relations entre ces peuples et le Canada.

Enfin, certains nous ont fait part de leurs réserves concernant l'incapacité du système judiciaire canadien de se prononcer sur les affaires de droits ancestraux et issus de traités et de rendre des décisions conséquentes, rapides et exécutoires, obligeant la Couronne à s'acquitter de ses obligations.

Nous présentons ces thèmes dans les sections qui suivent et les témoignages que nous avons entendus à leur propos.

1.1 Possibilités de négocier et d'exercer l'autonomie gouvernementale

Un point important soulevé par les témoins est la possibilité, pour tous les peuples autochtones, de négocier et d'exercer leur autonomie gouvernementale. Plusieurs aspects de cette question ont été évoqués très clairement lors des audiences : la compétence du gouvernement fédéral en ce qui concerne les peuples autochtones, la désignation d'entités capables d'exercer le pouvoir et de représenter les peuples autochtones lors des négociations, et l'application pratique de la notion de statut de nation.

Une préoccupation de longue date, qui a été soulevée lors de nos audiences, touche la responsabilité fédérale, du point de vue constitutionnel, à l'égard des peuples autochtones. En vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens » relèvent de la compétence du gouvernement fédéral. S'il est vrai que ce dernier est responsable au premier chef des Indiens inscrits des réserves et des Inuits, il rejette habituellement toute responsabilité à l'égard des Métis et des Indiens non inscrits et hors réserve. On nous a dit que, parce que le gouvernement fédéral ne se reconnaît pas responsable des peuples autochtones hors réserve, nombre d'entre eux se voient refuser la possibilité de négocier l'autonomie gouvernementale, ce qui rend beaucoup plus difficile l'application du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et la mise en œuvre de modèles novateurs en la matière.

Ken Noskey, président du Metis Settlements General Council, signale l'incohérence entre la politique du gouvernement fédéral qui reconnaît le droit inhérent de tous les peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale, et le fait qu'il refuse de fournir les ressources nécessaires aux négociations avec une partie importante des peuples autochtones au Canada :

> Le gouvernement fédéral a pris la responsabilité des Indiens et des Inuits, mais nous les Métis ne sommes nulle part. On dit qu'on nous reconnaît comme peuple autochtone mais qu'il n'y a ni ressources ni programmes qui sont spécialement destinés aux Métis comme c'est le cas pour les Premières nations. (Fascicule 13, 18 novembre 1998, p. 11.)

Le Native Council of Prince Edward Island a rencontré des problèmes semblables dans ses efforts pour réaliser l'autonomie gouvernementale :

> Le ministre des Affaires indiennes rejette toute responsabilité à l'égard des Indiens qui ne vivent pas dans une réserve. Nous avons beau clamer l'inconstitutionnalité de la politique, celle-ci économise de l'argent et permet au gouvernement du Canada de se décharger d'une partie de sa responsabilité sur le dos des provinces. Elle permet aussi de retarder indéfiniment l'avancement des discussions touchant l'autonomie gouvernementale. En résumé, ce n'est pas le cadre ni le processus qui nous fait piétiner depuis 12 ans, mais la politique véritable du gouvernement qui est de ne pas vraiment favoriser l'autonomie gouvernementale[2].

Marc Maracle, de l'Association nationale des centres d'amitié, nous a dit que « le gouvernement fédéral a très certainement la responsabilité, lorsqu'il organise des tribunes qui intéressent les autochtones, de s'assurer qu'il réunit des gens représentatifs ». (Fascicule 23, 17 mars 1999, p. 49.)

Des représentants des Inuits de Nunavik ont dit craindre que le gouvernement fédéral refuse d'assumer la négociation et la mise en œuvre des ententes d'autonomie gouvernementale avec les Inuits dans la province de Québec. D'autres groupes autochtones qui ont témoigné ont fait écho à ces sentiments[3].

Les concepts de statut de nation, de représentation et de composition sont au cœur des questions portant sur la nature de l'entité ayant un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et la capacité de l'exercer par l'habilitation des gouvernements autochtones. Dans son rapport final, la CRPA en est venue à la conclusion que ce sont les « nations » autochtones qui sont les instances aptes à exercer ce droit en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Selon la CRPA, une nation autochtone possède les caractéristiques suivantes :

---

[2] Native Council of Prince Edward Island, mémoire de janvier 1999, p. 3.
[3] Voir les mémoires du New Brunswick Aboriginal Peoples Council, 16 février 1999, et celui du Native Council of Canada (Alberta), 9 février 1999.

> elle a un sentiment collectif d'identité nationale dont témoignent une histoire, une langue, une culture, des traditions, une conscience politique, des lois, des structures gouvernementales, une spiritualité, une ascendance et des terres natales en commun;
>
> elle a une taille et une capacité suffisantes pour lui permettre d'assumer et d'exercer concrètement les pouvoirs et les responsabilités découlant du droit à l'autodétermination;
>
> elle constitue la majeure partie de la population permanente d'un territoire ou groupe de territoires et, à l'avenir, exercera ses activités à partir d'une assise territoriale définie[4].

La CRPA affirme que seule la nation peut exercer le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale; il serait donc inacceptable de négocier l'exercice de ce droit avec chaque collectivité. Certes, une collectivité autochtone peut obtenir des pouvoirs délégués, mais la CRPA a conclu que le droit inhérent autochtone ne saurait être réalisé que par le biais d'initiatives et de traités conclus avec des nations.

Lors de nos audiences, des témoins ont laissé entendre que les conclusions de la CRPA n'étaient peut-être ni réalistes ni conformes aux règles et aux protocoles autochtones traditionnels concernant l'autonomie politique des bandes et tribus. L'Indigenous Bar Association (IBA) a affirmé qu'il faut tenir compte des antécédents et usages historiques de chaque peuple autochtone afin de déterminer où réside son droit à l'autonomie gouvernementale. David Nahwegahbow l'explique ainsi :

> À ce sujet, les diverses nations autochtones ont des lois, des coutumes et des pratiques qui leur sont propres. Par exemple, pour bon nombre d'Indiens en Colombie-Britannique, la souveraineté réside essentiellement au niveau de la nation. Le Comité aura donc remarqué qu'en conséquence, lorsque les Indiens de la Colombie-Britannique emploient le terme « Première nation », il désigne la nation plutôt que la bande. Par contre, dans certaines régions du Canada à l'est de la Colombie-Britannique, par exemple, dans le cas de la nation Anishnabek [...] le terme « Première nation » renvoie généralement à la bande ou à la collectivité. Cela s'explique par les différences dans les cultures, le droit coutumier et les pratiques du peuple Anishnabek. Les Anishnabek considèrent que la bande locale, ou la tribu, est le niveau d'organisation sociale où résident les aspects résiduaires de la souveraineté, sauf dans les secteurs qui sont expressément réservés au niveau de la nation. (Fascicule 21, 2 mars 1999, p. 7.)

[4] Rapport de la CRPA, volume 2, p. 202-203.

L'IBA a noté que bon nombre des traités numérotés et autres ont été signés par des chefs de bande ou leurs représentants, plutôt que par des nations centralisées, ce qui indique un important degré d'autonomie politique au niveau des bandes. L'IBA suggère au Comité d'examiner les nouvelles normes internationales à cet égard.

Cette question a aussi été abordée par des témoins commentant les formules de gouvernement autochtone urbain. Ainsi, l'Association nationale des centres d'amitié et la Commission de réforme du droit du Canada (ANCA-CDC) ont déclaré qu'il n'y a aucune raison logique de supposer qu'une communauté autochtone urbaine, même si elle est hétérogène, ne peut pas affirmer son droit de régir des questions fondamentales d'intégrité autochtone[5]. Elles craignent que l'idée abstraite de « nation » empêche de répondre aux besoins réels des peuples autochtones dans leurs rapports entre eux et dans leur désir de s'autogouverner, et elles se demandent si les peuples autochtones sont capables de reconstituer des nations traditionnelles afin de pouvoir appliquer l'approche axée sur la nation. Elles ont aussi souligné les difficultés pour les associations de se réformer en fonction de nations. (Fascicule 23, 17 mars 1999.)

Les auteurs du mémoire de l'ANCA-CDC ont indiqué qu'il pourrait se révéler utile de mettre l'accent sur la notion de *communauté* lorsqu'il s'agit de gouvernement urbain :

> Une communauté autochtone peut très bien être fondée sur la nationalité, mais elle peut également être ancrée dans un endroit ou être associée à certaines fonctions culturelles et sociales cruciales comme l'éducation. Il semblerait qu'il y a peu à gagner à tenter de classer ces associations dans une hiérarchie trop rigide ou codifiée. Que ce soit en milieu urbain, rural ou éloigné, les Autochtones vivent en communauté. Qu'il s'agisse de formations sociales établies depuis longtemps ou toutes nouvelles, ces communautés ont leur propres normes, méthodes et traditions en ce qui touche à la prise des décisions[6].

La question de l'appartenance au groupe est étroitement liée à celle de la représentation. Elle constitue un aspect fondamental de l'autonomie gouvernementale. Ce sont les règles en la matière qui établissent qui est représenté lors des négociations, qui participe aux fonctions essentielles d'exercice du pouvoir (déléguer des pouvoirs et demander des

---

[5] ANCA-CDC, *Urban Aboriginal Governance : Re-Fashioning the Dialogue Focus Paper*, février 1998, p. 14. Document remis au Comité lors de la présentation conjointe des auteurs le 17 mars 1999.

comptes aux gouvernements autochtones, p. ex.), qui est admissible aux programmes et services et qui est assujetti aux lois des gouvernements autochtones et des autres instances.

Nous avons entendu divers points de vue sur l'absence d'universalité des initiatives d'autonomie gouvernementale des Autochtones et sur les inégalités au sein des groupes et entre eux. Les difficultés pour les personnes vivant hors des réserves d'accès aux services offerts par les bandes ont également été évoquées. Un certain nombre de groupes ont demandé que le statut de membre soit accordé de façon plus universelle, et insisté que tous les membres d'une Première nation devraient pouvoir débattre des questions importantes qui touchent l'ensemble de la Première nation. À cet égard, la décision récente de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Corbiere* c. *Canada*, selon laquelle les membres vivant hors des réserves ne peuvent être totalement exclus des élections de bandes, cadre avec ce point de vue.

Nous avons aussi été mis au fait de préoccupations concernant le rôle des organismes de service autochtones, particulièrement hors des réserves. Selon des témoins, le financement devrait être confié à l'organisme politique représentant le peuple autochtone dans une région donnée plutôt qu'à un organisme de services spécialisé. Il leur semble plus conforme aux principes de gouvernement et d'autonomie autochtones d'acheminer les fonds par l'intermédiaire d'organismes politiques, qui seraient alors chargés de fournir des programmes en fonction des besoins de leur clientèle.

1.2 Responsabilité administrative de la négociation et de l'application d'ententes

Un thème qui revient souvent dans les témoignages est le rôle du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) dans la négociation et l'application des traités et ententes. Le ministère a pour mission d'appliquer la *Loi sur les Indiens* ainsi que les politiques, programmes et services qui y sont associés. Il lui incombe aussi de négocier et d'appliquer, au nom du gouvernement du Canada, les traités et les ententes connexes conclus avec les Premières nations et les Inuits. Le MAINC s'acquitte des obligations de

[6] Ibid., p. 28.

la Couronne découlant de ces ententes de même que de ses obligations fiduciaires à l'égard des peuples autochtones. Parallèlement, l'interlocuteur fédéral pour les Indiens non inscrits et les Métis a la responsabilité d'entretenir des rapports avec ces peuples[7].

Pour bien des raisons, le MAINC n'est pas considéré comme l'organisme indiqué pour faciliter des relations de confiance et de partenariat entre les peuples autochtones et le Canada. Des témoins autochtones ont dit combien il leur était difficile de négocier des ententes d'autonomie gouvernementale et des rapports fondés sur des traités avec un ministère structuré pour appliquer le régime de la *Loi sur les Indiens*. Nombreux sont ceux qui proposent de retirer au MAINC la responsabilité de négocier les traités et les ententes.

> En tant que peuples autochtones, nous avons les mains liées. Nous devons négocier notre liberté avec des ressources qui nous viennent, paradoxalement, de nos interlocuteurs. C'est un cercle vicieux. Nous ne pouvons pas invoquer les dispositions de la *Loi sur les Indiens* pour tenter de nous défaire de cette loi[8].

D'autres témoins ont noté l'incapacité du MAINC de mettre en œuvre les traités, l'autonomie gouvernementale et les autres ententes comme il se doit, une fois que ceux-ci sont conclus, et la tendance des fonctionnaires du ministère à en aborder l'application comme s'il s'agissait d'une question de politique à caractère discrétionnaire. Cette situation est perçue comme étant de nature à compromettre la capacité du gouvernement du Canada de respecter ses obligations juridiques et, au bout du compte, de préserver l'honneur de la Couronne dans ses rapports avec les peuples autochtones. Voici les commentaires de la Commission crie-naskapie à ce propos :

> [...] Les [...] Affaires indiennes [...] voient la mise en application des dispositions de traités comme un aboutissement de la politique sur les Affaires indiennes. Cette politique peut bien entendu varier selon les critères budgétaires et d'autres conditions. Par conséquent, les activités liées à l'application des dispositions de traité ressemblent essentiellement à d'autres processus de prise de

---

[7] L'Interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits est un ministre désigné comme agent de liaison pour ces groupes, comme peur porte-parole au sein du Cabinet et comme responsable de la participation du gouvernement fédéral aux négociations tripartites sur l'autonomie gouvernementale. Ce poste a été créé par décret en 1985. L'Interlocuteur fédéral dispose de fonds limités, de sorte qu'il est restreint dans son appui aux initiatives d'autonomie gouvernementale et d'autodétermination des Métis. Le titulaire actuel est l'hon. Ralph Goodale, ministre des Ressources naturelles et ministre responsable de la Commission canadienne du blé.

[8] Roger Obonsawin, Groupe d'entreprises O.I., mémoire, 3 février 1999, p. 2.

> décisions, d'établissement de priorités et des fonctions du gouvernement dans la gestion des programmes. [...] Les gouvernements n'ont jamais voulu comprendre que les obligations issues de traités sont exécutoires, qu'il existe des règles pour les interpréter et qu'ils ne peuvent pas invoquer d'« options politiques » concurrentes[9].

Dans son rapport au Parlement de 1998, le vérificateur général relève aussi de sérieuses lacunes quant à l'application des ententes sur les revendications territoriales globales par le MAINC et laisse entendre que d'autres mesures devraient être prises pour intégrer les plans d'exécution à l'intérieur du cadre juridique régissant les traités et ententes[10].

Pour remédier à ces problèmes, la Commission crie-naskapie a recommandé au Comité la création d'un secrétariat d'application des traités, qui serait indépendant du MAINC et qui serait chargé de veiller à ce que le gouvernement remplisse ses obligations aux termes des traités et des ententes[11].

> Il faudrait instaurer un secrétariat chargé de la mise en œuvre [...] dont l'effectif proviendrait des années-personnes du ministère des Affaires indiennes [et qui fonctionnerait] parallèlement à la structure du ministère. Il aurait pour tâche d'appliquer les conventions et les traités après leur négociation et leur signature. Il serait complètement séparé des fonctions d'élaboration des lignes directrices, d'établissement des priorités de dépenses et de prise de décisions. Ce serait un organisme de mise en œuvre. (Richard Saunders, Commission crie-naskapie, fascicule n° 11, 3 novembre 1998, p. 14.)

Les préoccupations concernant le rôle du MAINC dans la négociation et l'application des traités et des ententes et dans les rapports avec les peuples autochtones ont déjà été relevées dans des études antérieures. En 1983, le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens signalait que :

> Le passé des relations entre le gouvernement fédéral et les Indiens a légué un héritage de méfiance et de soupçons qui diminuerait gravement l'aptitude du

---

[9] Commission crie-naskapie, *Rapport de la Commission crie-naskapie de 1998*, 1998, p. 4-6.
[10] Vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, Chapitre 14, Affaires indiennes et du Nord canadien – Les revendications territoriales globales*, septembre 1998, par. 14.3 et 14.71.
[11] Commission crie-naskapie, *Pour une loi de mise en œuvre des traités avec les Autochtones*, 1er mars 1999, p. 8.

> ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien à créer des nouvelles relations au nom du gouvernement fédéral[12].

Dans son rapport, la Commission royale sur les peuples autochtones conclut que le MAINC ne saurait contribuer à créer une assise solide au sein du gouvernement du Canada pour les nouveaux rapports envisagés[13].

1.3 Absence de cadre juridique pour la négociation et l'application des ententes

Bon nombre de témoins ont évoqué le manque de volonté du gouvernement du Canada pour ce qui est d'engager des négociations sérieuses et de concrétiser les engagements symboliques contenus, par exemple, dans la Politique sur le droit inhérent et dans *Rassembler nos forces*. Au cours de ses audiences, le Comité a pris connaissance de certains problèmes découlant de l'absence de cadre juridique traduisant de façon uniforme la politique du gouvernement relativement à la négociation et à la gestion de ses relations avec les peuples autochtones du Canada ainsi que son engagement de reconnaître et d'appliquer le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Il n'y pas de loi pour orienter de façon uniforme et stratégique les fonctionnaires responsables de la négociation et de la mise en œuvre des traités et ententes, ni de cadre prévisible et cohérent qui permettrait aux peuples autochtones de savoir à quelles actions s'attendre de la part de la Couronne. L'Indigenous Bar Association a abordé cette question dans son témoignage devant le Comité.

> Premièrement, il ne s'agit que d'une politique [relative au droit inhérent]. C'est-à-dire qu'elle prête à interprétation et peut être modifiée aisément. [...] Deuxièmement, même si la politique fédérale sur le droit inhérent dit bien que l'on reconnaît le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, l'expérience à la table de négociation nous a appris que cette reconnaissance est limitée et sans

---

[12] Chambre des communes, Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, *L'autonomie politique des Indiens au Canada, Rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens*, 1983, p. 65 (ci-après : le rapport Penner, d'après le nom du président Keith Penner).

[13] Les recommandations de la CRPA prévoient notamment l'abolition du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et la création de deux nouveaux ministères – le ministère des Relations avec les Autochtones s'occuperait de la négociation et de la mise en œuvre des traités, de l'autonomie gouvernementale, des revendications et des ententes connexes, et le ministère des Services aux Indiens et aux Inuits serait chargé de gérer les autres relations découlant de la *Loi sur les Indiens*, d'autres lois fédérales et des ententes sur la prestation de programmes et services. Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Volume 2 : Une relation à redéfinir*, 1996, p. 390-392 et 401 (ci-après : le rapport de la CRPA).

> valeur. [...] On dit aux peuples autochtones de s'adresser aux tribunaux s'ils veulent faire reconnaître spécifiquement le fait qu'ils possèdent le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale[14].

Les témoignages recueillis par le Comité donnent à penser qu'il y a une grande frustration chez les peuples autochtones en raison du manque d'uniformité dans l'application des politiques du gouvernement canadien concernant les nouvelles relations avec les peuples autochtones et le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. La Société régionale inuvialuit et Conseil tribal des Gwich'in affirment sont d'avis que les négociations souffrent d'un manque d'harmonisation au niveau des politiques et des processus gouvernementaux internes[15]. Le Conseil tribal du territoire akaitcho a parlé des problèmes que le manque d'uniformité dans l'application du cadre stratégique et l'absence de volonté politique suffisante risquent de poser pour l'autonomie gouvernementale autochtone.

> Quand il est question de mettre en œuvre des modèles d'autonomie gouvernementale ou de régie dans ce pays, le plus gros problème qui se pose, ce n'est pas l'élaboration même des modèles, parce que les Autochtones ont essayé de trouver des moyens de régler ces questions, mais leur mise en œuvre. Les bonnes paroles ne suffisent pas pour lancer le processus. Voilà où nous en sommes actuellement. Nous essayons de mettre en œuvre quelque chose. Nous avons un modèle qui existe déjà depuis longtemps, soit depuis près de 100 ans, mais nous ne pouvons le mettre en œuvre en raison d'un manque de volonté politique. [...] Chaque fois que nous essayons d'aller de l'avant, nous sommes freinés par une politique qui a été élaborée ailleurs par quelqu'un d'autre. Voilà le genre de problèmes auxquels nous sommes confrontés. (Sharon Venne, Conseil tribal du territoire akaitcho, fascicule n° 17, 2 février 1999, p. 2.)

À maintes reprises, nos témoins ont attiré notre attention sur le fait que, malgré l'importante évolution du droit régissant les droits ancestraux et issus de traités et la résolution de bon nombre de principes fondamentaux, la législation et les politiques gouvernementales sont en retard sur la jurisprudence actuelle. Ainsi, les tribunaux se sont déjà prononcés sur bon nombre de questions cruciales et de notions constitutionnelles relatives aux droits ancestraux et issus de traités concernant, par exemple, le titre

---

[14] Indigenous Bar Association, mémoire, p. 3.
[15] Société régionale inuvialuit et Conseil tribal des Gwich'in, mémoire, p. 4.

autochtone, la nature et le statut des traités, les règles d'interprétation des traités, la recevabilité de la preuve orale et le rôle fiduciaire de la Couronne. Nos témoins nous ont donné la preuve que, malheureusement, ce domaine changeant du droit canadien échappe à la compréhension des dirigeants gouvernementaux, des législateurs et des nombreux fonctionnaires chargés de gérer les relations de la Couronne avec les peuples autochtones. C'est ce qui explique que les peuples autochtones et les gouvernements persistent à recourir principalement aux tribunaux pour résoudre leurs différends même si, de leur côté, les tribunaux continuent à inciter les parties à engager des négociations politiques constructives. Dans son mémoire au Comité, le Conseil tribal Mamuitun commente la situation en ces termes :

> [...] Ce manque de leadership du politique doit être comblé quelque part et c'est pour ça que nous devons fréquemment évoquer les décisions de la Cour suprême pour ramener dans la mesure du possible les gouvernements à l'ordre. Il y a donc un vacuum politique qui doit être comblé par le juridique[16].

1.4 Accès à des organismes de surveillance indépendants

Certains témoins autochtones ont évoqué la nécessité de créer un organe indépendant qui serait habilité à exercer diverses fonctions en vue notamment de faciliter la négociation de traités, de l'autonomie politique et d'autres questions, de superviser les relations entre les Autochtones et le gouvernement, et de protéger les droits ancestraux et issus de traités. À quelques reprises, les Autochtones se sont dits en faveur des recommandations déjà faites à ce sujet par d'autres organismes d'enquête, y compris la CRPA.

> Dans notre mémoire, nous parlons de la recommandation que la Commission royale sur les peuples autochtones a formulée en vue de la création d'une administration indépendante pour superviser les relations et les négociations entre les peuples autochtones et les gouvernements fédéral et provinciaux [...] Nous reconnaissons que l'intervention d'une partie indépendante est absolument nécessaire pour nouer des relations positives. (Vera Pawis-Tabobondung, Ontario Federation of Indian Friendship Centres, fascicule 23, 17 mars 1999, p 30.)

L'Indigenous Bar Association a recommandé de créer un bureau sur le modèle de celui du Procureur général, chargé expressément de protéger et maintenir les droits ancestraux

et issus de traités garantis par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*[17]. D'autres témoins, comme le grand chef Perry Bellegarde de la Federation of Saskatchewan Indian Nations, se sont dits favorables à l'idée d'un commissaire des traités nommé par le Parlement et agissant en toute indépendance du gouvernement (fascicule 28, 5 mai 1999). Mark Dockstator, de l'Université Trent, a souligné « l'importance et la pertinence de disposer d'une sorte d'interface entre la population autochtone et la majeure partie de la population canadienne lorsque l'on se penche sur les problèmes d'autonomie gouvernementale ». (Fascicule 25, 13 avril 1999, p. 36.)

Plusieurs structures dont les fonctions et responsabilités s'apparentent à celles évoquées par nos témoins ont déjà été créées en application de lois fédérales. Ces structures intéressent les processus relatifs aux traités à l'échelle régionale, les revendications globales et particulières et les ententes sur l'autonomie gouvernementale. Ce sont la B.C. Treaty Commission, le Bureau du Commissaire aux traités de la Saskatchewan, la Commission d'étude des revendications, la Commission des Indiens de l'Ontario et la Commission crie-naskapie.

Chacun de ces organismes a un but précis. Cependant, ils ont en commun d'être tous investis d'un mandat relativement délimité, axé sur la facilitation de la négociation ou du processus de mise en œuvre ou encore sur la surveillance et la présentation de rapports sur les mesures d'application d'ententes spécifiques. Si ces organismes sont généralement tenus en haute estime par les peuples autochtones, ils ne sont pas considérés comme équipés pour veiller à ce que les doléances des Autochtones soient examinées et réglées de façon adéquate. Bref, ces organismes n'ont pas suffisamment de pouvoir pour exercer avec efficacité une surveillance sur les relations entre le gouvernement et les Autochtones. Leur degré d'indépendance par rapport au gouvernement se trouve réduit

---

[16] Conseil tribal Mamuitun, mémoire 1999, p. 8.

[17] Mémoire de l'Indigenous Bar Association, p. 8 et 9. Comme l'a expliqué l'IBA, cette structure fonctionnerait, à l'égard des peuples autochtones et de leurs droits, de la même façon que les bureaux des procureurs généraux du gouvernement fédéral et des provinces. Elle pourrait aussi servir à résoudre les problèmes découlant des conflits d'intérêts apparents, inhérents à la responsabilité pour la Couronne de respecter ses obligations fiduciaires à l'égard des peuples autochtones tout en veillant à protéger l'intérêt public au profit de l'ensemble des Canadiens.

du fait que la plupart d'entre eux reçoivent leur financement du MAINC et qu'ils rendent des comptes au ministre.

1.5 Capacité judiciaire

Dès les premiers contacts, les différents entre les peuples autochtones et les gouvernements ont marqué leurs rapports. La principale tribune pour la résolution de ces conflits a été le système judiciaire canadien, qui applique la common law et le droit civil. Les témoins autochtones se sont montrés critiques à l'endroit du système judiciaire, en particulier de son incapacité à prendre en compte le point de vue des Autochtones sur le contenu des droits ancestraux et issus de traités, de même que sur les mécanismes utilisés pour rendre justice, dans les cas où ces droits sont revendiqués.

D'autres témoins ont laissé entendre que les tribunaux n'ont peut-être pas la capacité et les connaissances nécessaires pour se prononcer sur les aspects uniques que soulèvent de tels cas, ou ne connaissent pas assez bien la législation autochtone canadienne pour l'appliquer de façon cohérente et prévisible. Cela est attribuable en partie à la nouveauté de la jurisprudence autochtone et au fait que bien des juges ont reçu peu de formation, voire aucune. À preuve, la Cour suprême du Canada a renversé bon nombre de décisions des cours d'appel et des cours inférieures concernant les peuples autochtones et leurs droits.

> L'examen des arrêts Badger, Sioui et Sparrow ainsi que d'une vingtaine d'autres importantes affaires concernant les droits ancestraux et issus de traités révèle que la première décision du tribunal est généralement défavorable aux Autochtones. Elle est donc renvoyée en appel et, d'un tribunal à l'autre, l'affaire va jusqu'à la Cour suprême.
>
> On s'aperçoit que, très souvent, même les cours d'appel errent, ce qui est rare dans la jurisprudence canadienne. De manière générale, les jugements unanimes des cours d'appel sont justes et confirmés par la Cour suprême. Dans le cas des affaires autochtones, cependant, la tendance ne semble pas être la même. Cela vient du fait qu'un droit nouveau est en cours d'élaboration. (Richard Saunders, Commission crie-naskapie, fascicule n° 11, 3 novembre 1998, p. 15.)

En l'absence d'une législation appliquée de façon cohérente, les parties autochtone et gouvernementale continuent d'avoir recours à des procès pour résoudre leurs différends plutôt que d'opter pour la négociation politique.

On s'est interrogé également sur la capacité des tribunaux canadiens de trancher les conflits découlant des nouveaux rapports politiques. Pour que les peuples autochtones soient des partenaires de plein droit dans la société canadienne, l'instance servant à régler les différends qui surgissent entre ces peuples et la société doit refléter ce partenariat. Des témoins nous ont dit que l'idée d'un partenariat et d'un partage des responsabilités en matière d'administration de la justice n'est pas neuve. Elle a ses racines dans les premiers pactes entre les peuples autochtones et le gouvernement canadien. Par exemple, la plupart des traités numérotés contiennent des dispositions qui reconnaissent ce partenariat. Le juge Linton Smith a déclaré au Comité :

> Le gouvernement du Canada et les fondateurs des nations indiennes d'aujourd'hui ont convenu que nos deux peuples travailleraient ensemble pour maintenir la paix et assurer la justice dans toute l'étendue des terres cédées au Canada par le biais des traités. J'estime que nous sommes liés par les engagements qu'ont pris nos ancêtres les uns envers les autres d'établir des programmes de justice fondés sur la coopération, la consultation et le partenariat sur une vaste échelle[18].

Par le passé, les peuples et les organisations autochtones, de même que les nombreuses commissions d'enquête qui se sont penchées sur l'administration de la justice à l'égard des peuples autochtones, ont prôné soit l'établissement de systèmes de justice et de tribunaux distincts et parallèles pour les Autochtones, soit la création, dans le système judiciaire canadien, de tribunaux administratifs spécialisés. Une formation plus poussée pour les juges, le personnel de la cour et les avocats a également été recommandée afin qu'ils soient au courant de l'évolution du droit autochtone et conventionnel et, ainsi, mieux équipés pour tenir compte des dimensions et des cultures autochtones dans les procédures judiciaires.

[18] Le juge Linton Smith, mémoire, 20 avril 1999, p. 4.

2. Conclusions et recommandations du Comité

Cette partie du rapport porte surtout sur les mesures que nous croyons nécessaires pour surmonter les obstacles structurels et institutionnels qui nuisent à la négociation et à l'application des traités et des ententes.

2.1 Le droit à l'autonomie gouvernementale

Des témoins autochtones nous ont expliqué de façon convaincante les motifs de division qui existent au sein de leur collectivité, que ce soit le sexe, les distinctions d'ordre juridique imposées, etc. Ils ont fait remarquer que ces divisions sont parfois attribuables aux mécanismes d'autonomie gouvernementale et, en particulier, à la façon dont ils sont structurés et financés. Le Comité comprend que ces divisions et les différends qu'elles déclenchent ont des causes multiples. Il s'agit non seulement de la Loi sur les Indiens, mais également des politiques passées et présentes du gouvernement fédéral relativement à la portée de sa responsabilité aux termes du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 et des processus de négociation et de mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale.

Le Comité craint que les questions de compétence non résolues nuisent à l'exercice de l'autonomie gouvernementale pour bien des peuples autochtones. Il estime que, de ce fait, bon nombre de peuples autochtones n'ont pas accès à des mécanismes d'autonomie gouvernementale qui tiennent compte de leur situation, de leurs aspirations et de leurs intérêts particuliers. Qui plus est, en limitant les possibilités offertes à certains groupes d'autochtones, le gouvernement du Canada n'agit peut-être pas en conformité avec l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 ou avec sa propre politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Les questions de statut de nation, de représentation et de statut de membre sont au cœur du principe de l'autonomie gouvernementale et concernent les peuples autochtones et les gouvernements également. Pour les premiers, ces questions ont une incidence particulière sur la façon dont ils s'organisent pour mener leurs initiatives d'autonomie gouvernementale. Pour le gouvernement fédéral, ces questions sont également pertinentes

pour ce qui est des stratégies organisationnelles et des politiques en matière d'autonomie gouvernementale. Elles ont notamment des implications pour ce qui est du choix des parties autochtones avec lesquelles le gouvernement fédéral devrait engager des négociations d'autonomie gouvernementale et de la façon dont elles devraient être menées et financées.

Aux fins de l'autonomie gouvernementale, les questions de représentation, de participation et de statut des nations soulèvent manifestement la controverse, et peuvent être des ferments de discorde. Le Comité s'est fait dire que la notion de statut de nation peut être applicable dans de nombreux cas où les peuples autochtones recherchent l'autonomie gouvernementale. Il a toutefois appris que les nations autochtones ne représentent pas le seul moyen d'obtenir l'autonomie gouvernementale ni, parfois, le moyen le plus réaliste, compte tenu de la situation de nombreux peuples autochtones, situation qui est façonnée par des distinctions géographiques, juridiques, culturelles, sociales et politiques.

Recommandation 1

> **Le Comité recommande, compte tenu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, que le gouvernement fédéral adopte, dans la négociation de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones, une approche qui soit souple, globale et sensible à la diversité passée et présente des peuples autochtones et de leurs aspirations. Le Comité estime que l'autonomie gouvernementale est un droit pour les Premières nations, les Inuits et les Métis et recommande que les processus de négociation et de mise en œuvre tiennent compte des revendications et des intérêts respectifs de ces peuples.**

2.2 *Négociation et mise en œuvre – la responsabilité au gouvernement fédéral*

Les témoignages entendus par le Comité donnent à penser que les peuples autochtones, sont largement favorables à l'attribution à une instance autre que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) de la responsabilité administrative concernant la négociation et la mise en place des relations. Le Comité estime lui aussi que le MAINC ne constitue pas la structure administrative indiquée pour assumer cette responsabilité. Il ne serait pas non plus approprié de lui confier l'exécution des

obligations de la Couronne découlant de traités et d'ententes conclus avec les Autochtones.

Le Comité est donc intimement convaincu de la nécessité de retirer au MAINC toutes les responsabilités liées à la négociation et à la mise en place des relations avec les Premières nations et les Inuits et de retirer en même temps à l'Interlocuteur fédéral ces responsabilités vis-à-vis les Métis et les Indiens non inscrits. Celles-ci devraient relever d'un niveau plus élevé de la structure administrative fédérale de manière à permettre au Canada d'engager les Autochtones dans les négociations sérieuses qu'exigent les nouvelles relations et de négocier et mettre en œuvre les traités et ententes avec la crédibilité, la conscience professionnelle et la rigueur nécessaires pour sauvegarder l'honneur de la Couronne

Recommandation 2

> **Le Comité recommande que le gouvernement fédéral établisse par une loi un nouveau Bureau des relations avec les Autochtones, chargé de négocier et de mettre en place des relations avec tous les peuples autochtones. Ce bureau serait établi hors du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Le Comité recommande également que le Bureau se compose de deux entités distinctes : une Division de la négociation des traités et ententes et un Secrétariat à l'application des traités et ententes.**

La Division de la négociation des traités et ententes serait responsable au premier chef de négocier au nom du gouvernement du Canada avec tous les peuples autochtones, notamment les Premières nations, les Inuits et les Métis. Elle pourrait être dirigée par un haut fonctionnaire, faisant fonction de négociateur des traités et ententes avec les peuples autochtones.

Le Secrétariat à l'application des traités et ententes exécuterait et administrerait les obligations de la Couronne, notamment les obligations financières découlant des traités, de l'autonomie gouvernementale et des ententes connexes. Il serait chargé de coordonner les responsabilités en matière de mise en œuvre partagées par les ministères et organismes gouvernementaux ainsi que de consulter les peuples autochtones et de

coopérer avec eux sur toute question relative à l'application des traités et ententes. Comme il aurait une vocation opérationnelle, il pourrait être dirigé par un haut fonctionnaire assumant les responsabilités de Secrétaire. Un haut fonctionnaire ayant rang de sous-ministre devrait être chargé de la responsabilité globale de l'administration et des activités du Bureau des relations avec les Autochtones.

Nous estimons qu'il est possible d'établir et faire fonctionner le Bureau des relations avec les Autochtones en lui attribuant les ressources financières consacrées à l'exercice des responsabilités fédérales en matière de négociation, de mise en œuvre et d'administration des traités et ententes, qui sont prévues au budget du ministère des Affaires indiennes et du Nord.

Compte tenu de ses liens étroits avec le Cabinet du premier ministre, le Bureau du Conseil privé serait, à notre avis, le lieu idéal où situer le nouveau Bureau. Le Conseil privé a le profil et l'orientation stratégique souhaitables pour se charger des relations avec les Autochtones. Il possède une expérience pratique des affaires et des politiques concernant les Autochtones et a déjà secondé le gouvernement lors de négociations avec eux. Actuellement, il appuie le ministre des Affaires intergouvernementales dans la conduite des relations de gouvernement à gouvernement au sein de la fédération, qui comprend désormais le nouveau territoire du Nunavut.

Il serait également envisageable d'établir un nouveau ministère des relations autochtones, selon le modèle proposé par la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA). Le Comité souscrit à l'orientation générale préconisée par la CRPA pour une réorganisation au sein du gouvernement, mais il n'est pas convaincu que le gouvernement est disposé en ce moment à entreprendre des réformes en profondeur. Cependant, faute d'une impulsion suffisante pour réaliser cette réforme, il ne faudrait pas que soit retardée la réorganisation des responsabilités spécifiques liées à la négociation et à la mise en place des relations avec les peuples autochtones, au moyen de traités, d'ententes d'autonomie et d'ententes connexes. De fait, sans cette réorganisation, il sera impossible

au gouvernement de réaliser l'objectif d'établir de nouvelles relations de partenariat avec les peuples autochtones dont il est question dans *Rassembler nos forces*.

Le jour où le gouvernement fédéral confiera la gestion de *tous* les aspects des affaires autochtones à une nouvelle structure administrative sur le modèle de celle recommandée par la CRPA pour le ministère des Relations avec les Autochtones, par exemple, les fonctions, responsabilités et attributions du Bureau des relations avec les Autochtones pourront être transférées à ce nouveau ministère.

Nous prévoyons que le MAINC conservera pour un temps son rôle et ses responsabilités traditionnels, notamment en matière de prestation des programmes et services et d'administration et de gestion des relations dans le cas des Premières nations qui choisiront de continuer de relever de la *Loi sur les Indiens*. À long terme, toutefois, il nous apparaît possible que le MAINC soit entièrement démantelé et remplacé par un seul organisme fédéral, rationalisé, qui serait chargé d'assumer les obligations juridiques, fiduciaires, constitutionnelles et autres de la Couronne découlant des traités et ententes signés avec tous les peuples autochtones.

2.3 Cadre législatif de la négociation et de la mise en œuvre des nouvelles relations

Le Comité croit que, sans un cadre législatif officiel, il sera difficile de traduire en mesures tangibles les engagements symboliques du gouvernement fédéral envers les peuples autochtones et d'établir avec eux de nouvelles relations de partenariat. En l'absence d'un tel cadre, l'application fragmentée et incohérente des politiques continuera d'empêcher la conclusion de traités et d'ententes. Une fois ces traités et ententes mis en place, leur interprétation continuera d'incomber à des fonctionnaires jouissant d'une grande latitude. En bout de ligne, l'impression que le gouvernement du Canada considère ses obligations découlant des traités comme une affaire discrétionnaire plutôt que comme une obligation se perpétuera, réduisant encore davantage la crédibilité du gouvernement aux yeux de ses partenaires autochtones.

Le Comité est donc d'avis qu'une nouvelle loi, avalisée par les peuples autochtones, est nécessaire pour donner un cadre et un fondement législatifs larges à la politique du gouvernement sur ses rapports avec les peuples autochtones et pour en appuyer la négociation et la conduite. Une telle loi aiderait en premier lieu le gouvernement du Canada à s'organiser aux fins de la négociation et de la gestion de ses relations avec les peuples autochtones. Elle fournirait également un cadre législatif officiel qui servirait de guide à cet égard aux fonctionnaires, aux gouvernements, aux peuples autochtones et à d'autres parties.

Mais il faut dire que cette loi ne prescrirait pas les formes précises que prendra l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Comme à l'heure actuelle, une autre loi fédérale serait requise pour mettre en œuvre les diverses ententes, relations et institutions connexes, y compris celles établies à l'échelle régionale. La *Loi sur les Indiens* continuerait de s'appliquer aux Premières nations qui choisiraient de relever d'elle à court et à moyen terme.

Recommandation 3

> **Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte une loi ayant un large cadre législatif propre à orienter le gouvernement dans la négociation et la mise en place des relations prévues dans les traités et autres ententes conclus avec les peuples autochtones. Le ministre responsable du nouveau Bureau des relations avec les autochtones serait chargé de l'application de cette loi.**

Le Comité propose que la nouvelle loi prévoit ce qui suit :

- L'établissement de principes pour guider le gouvernement du Canada dans ses relations avec les peuples autochtones. Il pourrait s'agir par exemple, de la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*; du statut des traités et des règles régissant leur interprétation; de la représentation des Autochtones aux négociations; et de l'engagement du gouvernement à faire preuve de bonne foi dans la négociation et la mise en œuvre de traités et d'ententes avec tous les peuples autochtones.

- La reconnaissance par le gouvernement de *l'engagement à participer à divers processus* pour instaurer et mettre en place des relations avec tous les peuples autochtones du Canada. Cela pourrait viser la mise en œuvre, le renouvellement et la négociation de traités et ententes, ainsi des mécanismes pour l'exercice du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, dans le cadre d'un traité ou autrement. La loi devrait préciser que tous les peuples autochtones du Canada auraient également accès à ces mécanismes ou processus, qui pourraient être assez souples pour répondre aux différents besoins, aspirations et préférences des Autochtones.

- La définition des types d'*instruments ou mécanismes* qui pourraient servir à la mise en place des relations, en fonction des préférences des peuples autochtones. Il pourrait s'agir, par exemple, de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et les revendications territoriales globales, d'ententes-cadres, d'accords ou de mesures législatives.

- L'établissement d'*une orientation et d'un cadre larges pour les processus relatifs aux traités et à l'autonomie gouvernementale*, visant l'instauration et la conduite des relations entre les peuples autochtones et le gouvernement. Le cadre pourrait couvrir des questions comme les ententes de financement nécessaires pour appuyer la participation autochtone, l'autorisation des représentants autochtones, les processus régionaux et ceux qui sont spécifiques à des groupes de peuples autochtones.

- L'énumération des *sujets* pouvant être examinés dans le cadre de ces processus, comme les questions des terres et des ressources, la fonction gouvernementale, les compétences, les arrangements financiers, les ententes relatives à la prestation et à la gestion de programmes et services.

- L'établissement d'un cadre pour orienter la négociation et la conclusion d'*ententes financières*, de même que l'administration, la gestion et l'exécution des obligations et des responsabilités financières du gouvernement du Canada découlant des traités des ententes d'autonomie gouvernementale et d'ententes connexes.

Pour s'assurer que la nouvelle loi suit l'évolution du droit régissant les droits ancestraux et issus de traités, il faudra prévoir un législatif périodique. Par exemple, la loi pourrait faire l'objet d'un examen tous les cinq ans, qui permettrait de proposer les modifications qu'il convient d'y apporter.

2.4 Un organe de surveillance indépendant

Compte tenu du grand nombre recommandations formulées lors d'enquêtes antérieures quant à la nécessité de créer, à l'échelon national, des organismes indépendants, ayant

l'autorité et des pouvoirs réels de surveillance sur les relations entre les Autochtones et le gouvernement, le Comité s'étonne du peu de structures établies à ce jour. Le Comité Penner, par exemple, a recommandé la création d'une agence de surveillance ou d'un ombudsman, comptable au Parlement et chargé de veiller à ce que le gouvernement fédéral respecte ses responsabilités à l'égard des Premières nations[19].

La Commission royale sur les peuples autochtones a recommandé l'établissement de commissions de traités, indépendantes et impartiales, pour créer un contexte favorable au renouvellement des relations découlant des traités et à l'établissement et à la mise en place de relations nouvelles[20]. La CRPA a également recommandé l'établissement d'une Commission d'examen de la situation des peuples autochtones, comptable au Parlement et chargée de suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre des traités et dans la réalisation de l'autonomie gouvernementale, par exemple[21]. Le Tribunal des terres et traités autochtones est l'élément central des nouvelles structures recommandées par la CRPA pour veiller sur la négociation et la mise en place de relations nouvelles et renouvelées. Cet organe aurait de multiples fonctions, notamment celle de surveiller et d'assurer la bonne foi des parties dans les activités de négociation et de mise en œuvre. En tant que tribunal administratif indépendant, il trancherait les questions qui, autrement, devraient être soumises aux tribunaux ordinaires[22].

Le Comité est d'avis qu'une institution indépendante, relevant du Parlement, pourrait favoriser grandement l'harmonie dans les rapports de partenariat avec les peuples autochtones. L'organisme devrait avoir les pouvoirs nécessaires pour bien s'acquitter de

---

[19] Le Comité a aussi recommandé la création d'un secrétariat indépendant pour faciliter et servir de tribune neutre à la conduite des négociations, d'un bureau de défense des droits qui représenterait les intérêts des Premières nations dans les différends juridiques relatifs à leurs droits et d'un tribunal spécial qui trancherait les litiges concernant les ententes entre les Premières nations et les gouvernements. Rapport Penner, p. 68, 73, 136 et 137.

[20] Comme l'a suggéré la CRPA, les commissions de traités faciliteraient les négociations, mèneraient des enquêtes et régleraient les différends, par décision exécutoire ou non.

[21] Rapport de la CRPA, Recommandations 2.2.15-16 et 5.1.2.

[22] Selon l'idée de la Commission royale, cet organe pourrait délivrer des ordonnances et des décisions exécutoires et apporter des redressements appropriés en ce qui concerne l'établissement, la mise en œuvre et le renouvellement des traités, ainsi que le règlement des revendications particulières. Rapport de la CRPA, volume 2, p. 672-673.

son mandat de superviseur indépendant des relations entre les Autochtones et le gouvernement.

Les recommandations de la CRPA en faveur d'une Commission d'examen de la situation des peuples autochtones, de commissions des traités et d'un Tribunal des traités et des terres autochtones, ainsi que celle du Comité Penner pour un ombudsman/organisme de surveillance indépendant, constituent des points de repère utiles pour établir le mandat d'un tel organisme. La Commission canadienne des droits de la personne et le Commissaire aux langues officielles peuvent aussi servir de modèle pour la structure, l'organisation, les pouvoirs et les attributions de cet organisme.

La CRPA a recommandé qu'un grand nombre de fonctions soient réparties entre plusieurs institutions. Le Comité est d'avis que ces fonctions devraient plutôt être regroupées dans une même structure. Plusieurs raisons nous amènent à penser ainsi. Premièrement, un grand nombre de ces fonctions ne sont pas incompatibles. Deuxièmement, notre recommandation (voir la section suivante) de mesures visant à accroître la capacité judiciaire du Canada à instruire des affaires de droit conventionnel et de droit autochtone rend moins nécessaire un tribunal spécialisé et distinct. Troisièmement, le gouvernement du Canada ne s'est pas montré disposé à entreprendre le genre de réformes et de réorganisations institutionnelles qui s'imposeraient si plusieurs nouveaux organes du genre recommandé par la CRPA étaient créés.

Le Comité croit qu'une nouvelle institution, une Commission d'examen de l'application des droits ancestraux et issus de traités, répondrait au besoin d'un organisme de surveillance national et indépendant. Sur demande, elle aiderait les parties autochtone et gouvernementale à régler les aspects politiques de leurs rapports, et les inciterait à respecter leurs obligations juridiques. Elle constituerait aussi un centre d'information sur les relations autochtones-gouvernement pour les peuples, dirigeants et organisations autochtones et pour les dirigeants politiques non autochtones, les parlementaires et le public canadien.

Une telle Commission pourrait se voir confier le large mandat de superviser les rapports politiques de manière à promouvoir, à respecter et à maintenir les droits ancestraux et issus de traités, l'honneur de la Couronne, de même que l'esprit et la lettre des traités, des ententes d'autonomie gouvernementale et de la législation et des ententes connexes. Elle n'interviendrait pas, toutefois, dans les aspects essentiellement politiques des relations entre les peuples autochtones et la Couronne. Au sujet du mandat, la Commission pourrait aussi exercer plusieurs fonctions et les pouvoirs correspondants. Elle pourrait jouer divers rôles : rapporteur et éducateur public, enquêteur, facilitateur des relations entre les Autochtones et le gouvernement. L'étendue éventuelle de ces rôles de la Commission et les pouvoirs correspondants sont examinés ci-après.

Le rôle de rapporteur et d'éducateur public

La Commission pourrait établir chaque année un rapport qui serait remis aux organisations autochtones ainsi qu'à la Chambre des communes et au Sénat. Ce rapport :

- ferait le bilan des activités menées par la Commission dans le cadre de ses attributions;
- ferait des recommandations générales aux parties et aux représentants des gouvernements et des Autochtones, le cas échéant;
- ferait état des mesures prises pour donner suite aux recommandations formulées dans les rapports antérieurs.

La Commission mènerait des activités pour sensibiliser le public aux droits ancestraux et issus de traités protégés par la Constitution, aux traités, à l'autonomie gouvernementale autochtone, aux rapports entre les Autochtones et les gouvernements ainsi qu'à la législation relative aux peuples autochtones. Elle pourrait aussi faire office d'agent de liaison entre les organisations, communautés et institutions autochtones, les comités parlementaires, les ministères et les organismes du gouvernement.

Le rôle d'enquêteur

Le rôle d'enquêteur de la Commission pourrait comprendre deux fonctions connexes : une de type ombudsman et une autre de contrôle de la conformité. Dans son rôle

d'ombudsman des peuples autochtones, la Commission examinerait les plaintes et, le cas échéant, ferait enquête et rapport sur les présumées infractions aux traités, aux ententes d'autonomie gouvernementale, aux ententes et textes de loi connexes (dont la nouvelle loi sur les relations entre les Autochtones et le gouvernement), aux droits ancestraux et issus de traités ainsi qu'aux obligations fiduciaires de la Couronne. Dans son rôle d'enquêteur, la Commission pourrait aussi, dans des circonstances précises, être habilitée à mener des enquêtes indépendantes et à faire des « vérifications » ou contrôles de la conformité à cet égard.

Le rôle de facilitateur

La Commission pourrait aussi jouer un rôle actif de promotion et de facilitation du débat entre les Autochtones et le gouvernement, les aidant à aborder dans un esprit non antagoniste les questions litigieuses qui se posent dans les négociations et dans leurs rapports. Sur demande, elle guiderait les parties dans leurs discussions en appliquant des normes de conduite équitables et appropriées.

Dans l'exercice de ces rôles, le mandat de la Commission d'examen de l'application des droits ancestraux et issus de traités pourrait englober :

a) la nouvelle loi visant à aider le gouvernement du Canada à négocier et à mettre en place des relations avec les peuples autochtones, comme il est proposé dans la recommandation 3;

b) la négociation et la mise en place de rapports au moyen de traités, d'ententes d'autonomie gouvernementale, d'ententes connexes et de textes de loi;

c) la reconnaissance et le respect des droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada;

d) la relation fiduciaire et l'exécution des obligations fiduciaires du gouvernement du Canada à l'égard des peuples autochtones.

Quant à sa structure, son organisation et sa composition, la Commission d'examen de l'application des droits ancestraux pourrait se composer d'un commissaire en chef et de membres nommés par le gouverneur en conseil. Le commissaire en chef pourrait être nommé par résolution de la Chambre des communes et du Sénat, avec l'accord des organisations représentant les peuples autochtones. La nomination des membres devrait se faire à partir des candidatures soumises par les organisations nationales représentant les peuples autochtones, y compris les femmes autochtones et les communautés urbaines autochtones. Un ou plusieurs membres devraient être nommés par le gouvernement du Canada.

L'indépendance de la Commission par rapport au gouvernement serait assurée par le mode de nomination, la présentation de rapports et la liberté qu'elle aurait de recruter son propre personnel et de fixer les conditions d'emploi.

À la lumière des témoignages reçus et de nos conclusions sur la nécessité d'une institution indépendante chargée d'orienter l'établissement et la gestion des rapports entre les peuples autochtones et le gouvernement :

Recommandation 4

Le Comité recommande qu'avec l'accord des peuples autochtones et de leurs représentants, le gouvernement du Canada établisse, par une loi, une Commission d'examen de l'application des droits ancestraux et issus de traités, qui servirait d'organe indépendant chargé de surveiller les rapports entre les peuples autochtones et le gouvernement du Canada et qui serait responsable devant le Parlement.

Le Comité recommande que le mandat de ladite Commission comporte trois rôles principaux :

i. un rôle de rapporteur et d'éducateur public;

ii. un rôle d'enquêteur comprenant une fonction d'ombudsman et une fonction de contrôle de la conformité;

iii. un rôle de facilitateur.

En tant que nouvelle institution indépendante assumant des fonctions de surveillance pour les rapports entre les Autochtones et le gouvernement, la Commission d'examen pourrait être créée dans le cadre de la nouvelle loi proposée dans la recommandation 3. Le texte de loi définirait le rôle, les pouvoirs, les fonctions et la structure de la Commission, tel que décrits ci-dessus.

2.5 *Le système judiciaire au Canada*

Les causes concernant les droits ancestraux ou issus de traités soulèvent des questions complexes, qui doivent être tranchées à la lumière de doctrines s'appliquant spécifiquement aux peuples autochtones et à leurs droits.

Il demeure impératif d'améliorer la capacité du système judiciaire de fournir des services aux peuples autochtones. À cet égard, nous estimons nécessaire que les juges de tous les échelons de l'appareil judiciaire, les hauts fonctionnaires de la cour et les avocats aient l'occasion de recevoir une formation interculturelle continue, pour être mieux au fait des droits ancestraux et issus de traités, de l'évolution du droit autochtone ainsi que des dimensions, cultures et traditions autochtones, et des problèmes sociaux et juridiques des Autochtones.

Nous sommes d'avis que l'amélioration de la capacité de l'appareil judiciaire d'arbitrer les causes concernant les droits ancestraux et issus de traités permettra aux peuples autochtones de bénéficier décisions et recours cohérents, rapides, ayant force exécutoire et faisant autorité.

Recommandation 5

> **Le Comité recommande de donner aux juges, hauts fonctionnaires et avocats à tous les échelons du système judiciaire canadien l'occasion d'acquérir une formation interculturelle de nature à les sensibiliser aux droits ancestraux et issus de traités, à l'évolution du droit autochtone, ainsi qu'aux dimensions, cultures et traditions autochtones et aux problèmes sociaux et juridiques des Autochtones.**

3. Implications de nos recommandations

Nos recommandations ont des implications pour chacun des trois organes de gouvernement. L'exécutif est invité à modifier son organisation pour ce qui concerne la gestion de ses rapports avec les peuples autochtones. Le Parlement deviendra un intervenant plus actif dans les dossiers des droits ancestraux et issus de traités et des relations entre les Autochtones et le gouvernement avec la création – directement sous son autorité mais indépendante de lui – d'une Commission d'examen de l'application des droits ancestraux et issus de traités. L'organe législatif du gouvernement aura aussi un rôle permanent à jouer, celui d'examiner l'application de la nouvelle loi qui guidera le gouvernement fédéral dans ses rapports avec les Autochtones et de participer aux débats portant sur les modifications à y apporter. Enfin, nous recommandons que soient prises des mesures visant à améliorer la capacité du système judiciaire de rendre des décisions concernant les peuples autochtones en temps opportun, de manière cohérente et faisant jurisprudence.

Nous croyons que la participation de tous les organes de gouvernement ainsi que des peuples autochtones à ces réformes s'impose, étant donné les implications symboliques et pratiques des nouvelles relations pour la concrétisation d'une réconciliation et d'un partenariat entre Canadiens autochtones et non autochtones.

Nous croyons également que les peuples et les organismes autochtones doivent être des partenaires à part entière du gouvernement dans l'application de ces recommandations. Leur accord est nécessaire pour mettre en place les mécanismes recommandés.

Nos recommandations visent à surmonter les obstacles systémiques et structurels qui nuisent à la négociation et à l'application rapides et efficaces des nouvelles relations. Nous croyons que l'application de nos recommandations de réforme institutionnelle et législative aidera à la fois les gouvernements et les peuples autochtones dans leur effort pour établir des relations de partenariat et de coexistence. Mais surtout, le Comité espère que ses recommandations contribueront à créer un climat propice à la concrétisation des

diverses formules, originales et prometteuses, que les Autochtones conçoivent et préconisent en matière de gouvernement autochtone et de relations avec le gouvernement.

Certes il faudra réaffecter des ressources et en consacrer de nouvelles pour donner suite à nos recommandations, mais nous pensons qu'avec le temps des économies seront possibles à l'échelle de tout le système, à mesure que les traités, les ententes et les rapports entre peuples autochtones et gouvernement seront négociés et appliqués plus rapidement, et d'une manière uniforme et prévisible. Des économies seront également rendues possible avec la réorientation des structures administratives du gouvernement en faveur de relations de partenariat et non de dépendance, et lorsque les Autochtones et le gouvernement seront moins portés à recourir aux tribunaux pour régler leurs différends grâce à une meilleure exécution des obligations juridiques de la Couronne et à la supervision des relations par des organes de surveillance neutres et indépendants.

Dans sa réponse à la CRPA, *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, le gouvernement indique sa volonté de renouveler les partenariats avec les peuples autochtones. Le Comité reconnaît que la clé de l'établissement de nouvelles relations réside dans la volonté politique du gouvernement au pouvoir. Nous espérons que nos recommandations donneront « un coup de pouce » à la réalisation des engagements pris par le gouvernement du Canada à l'égard des peuples autochtones dans *Rassembler nos forces*.

Nous signalons enfin qu'au cours de nos travaux, nous avons été amenés à nous intéresser au Rapport final du rapporteur spécial des Nations Unies sur les traités, accords et autres arrangements constructifs entre les États et les populations autochtones. Nous remarquons que bon nombre de nos recommandations de changements structurels s'apparentent à celles du rapporteur spécial. Celui-ci recommande par exemple la création d'un organisme consultatif de règlement des conflits, l'établissement d'un nouvel ordre législatif et la mise en place de structures administratives et judiciaires pour

gérer les relations entre Autochtones, non-Autochtones et gouvernements[23]. Le Comité estime que les gestes posés par le Canada doivent s'harmoniser avec les normes et principes internationaux en matière de droits humains qui concernent les peuples autochtones.

[23] Voir Miguel Alfonso Martinez. *Rapport final : Étude des traités, accords et autres arrangements constructifs entre les États et les populations autochtones*, sans date, p. 69.

PARTIE II

QUESTIONS RELATIVES À L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

Au cours de nos audiences, des témoins ont souvent discuté avec nous de questions importantes relatives à notre mandat – l'étude de la fonction gouvernementale autochtone. Dans la Partie I, le Comité a examiné les bases structurelles et institutionnelles que nécessitent de nouvelles relations axées sur le partenariat. Nous avons recommandé des mesures pour améliorer les rapports entre les Autochtones et le gouvernement. C'est là une dimension de l'autonomie gouvernementale des Autochtones.

Dans la présente partie du rapport, notre réflexion se porte sur d'autres aspects de l'autonomie gouvernementale, notamment la structure, les pouvoirs et le financement des gouvernements autochtones et le renforcement des capacités. Comme notre rapport porte surtout sur les changements structurels et institutionnels, nous avons décidé de ne pas formuler de recommandations sur d'autres questions. Toutefois, nous croyons qu'il est important de signaler certains des problèmes et solutions qui nous ont été présentés. Voici donc un aperçu des témoignages que nous avons entendus.

1. Les formules de gouvernement autochtone

Compte tenu des données démographiques de la population autochtone – selon un document de l'Association nationale des centres d'amitié et de la Commission du droit du Canada, plus de la moitié des Autochtones vivent dans les centres urbains[24] –, nous étions particulièrement intéressés par les formules de gouvernement en milieu urbain et hors réserve.

Des témoins, venant de partout au pays, ont abordé des questions comme les structures de gouvernement, les pouvoirs et responsabilités, le statut de membre, dans le cadre de formules très diverses. D'ailleurs, les présentations aussi étaient très diverses. Certaines formules prenaient en compte les distinctions entre vie sur et hors réserve et les divisions

[24] ANCA et CDC, *Re-fashioning the Dialogue*, février 1998, p. 5.

créées par la *Loi sur les Indiens* et les politiques fédérales et, dans certains cas, tentaient de surmonter ces divisions. Tout en faisant montre de créativité, ces modèles font voir les défis que comporte l'application de ces différentes formules. Des témoins nous ont répété qu'il n'existait pas de « modèle unique » et que les formules d'autonomie gouvernementale doivent tenir compte de la diversité et être évolutives. Ils ont également indiqué qu'il ne conviendrait pas que les modèles d'autonomie gouvernementale soient dictés par le gouvernement fédéral ou les provinces.

Diverses structures d'autonomie gouvernementale ont été présentées : le gouvernement public, où les peuples autochtones représentant la majorité sur un territoire donné partagent un gouvernement commun avec tous les habitants; le gouvernement à niveaux multiples ou à niveau simple et propre à un groupe ou une nation autochtone; le gouvernement panautochtone hors réserve, et diverses formules de gouvernement en milieu urbain. Le Comité est conscient que ce n'est là qu'une petite portion des nombreuses approches d'autonomie gouvernementale, envisagées ou élaborées par les peuples autochtones. Pour l'instant, nous nous limiterons à quelques-unes d'entre elles et à leurs caractéristiques novatrices.

1.1 Gouvernement public

Depuis la création du Nunavut, les Canadiens connaissent assez bien le concept de gouvernement public où les Autochtones forment la majorité de la population. Au cours des audiences, les témoins ont parlé des modèles de gouvernement public préconisés par les Inuits du Nunavik (nord du Québec) et les Inuvialuit et Gwich'in de la région de Beaufort-Delta dans les Territoires du Nord-Ouest. Les Inuits du Nunavik souhaitent réunir les entités publiques de cette région, dont plusieurs ont été créées en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, sous la compétence d'un gouvernement unique et d'une assemblée du Nunavik, élue par tous les habitants de la région, tant autochtones que non autochtones. Dans les Territoires du Nord-Ouest, les Inuvialuit et les Gwich'in cherchent à former un gouvernement public régional. Ces administrations auraient des pouvoirs similaires à ceux d'un gouvernement pour toutes

les questions locales et, dans certains cas, des pouvoirs rappelant ceux des gouvernements provinciaux, mais qui seraient assujettis aux nomes fédérales et territoriales.

1.2 Gouvernement métis territorial

Les huit établissements métis situés en Alberta ont ceci d'unique que ce sont les seules collectivités métisses du Canada à avoir obtenu un territoire pour leurs membres. En 1989, la province de l'Alberta et la Federation of Metis Settlements ont conclu un accord qui donnait aux Métis un territoire protégé dans la constitution de l'Alberta et une quantité importante de pouvoirs pour se gouverner[25]. Selon l'accord, le Metis Settlements General Council (MSGC) détient les terres en fief simple au nom des huit établissements métis[26]. Les pouvoirs de réglementation énoncés dans le *Metis Settlements Act* portent sur des questions qui relèvent normalement des municipalités ou, dans certains cas, du gouvernement provincial. Chaque établissement est doté d'un conseil local chargé des affaires locales. Les cinq membres de tous les conseils locaux constituent le Metis Settlements General Council, qui a compétence dans les domaines d'intérêt commun des huit établissements. Cette formule est un exemple intéressant de la façon dont un système « fédéral » de gouvernement autochtone peut fonctionner.

Pour régler les différends liés à la législation sur les établissements métis, dans un cadre efficace et sensible aux particularités culturelles, et à l'extérieur du système judiciaire, le Metis Settlements Appeals Tribunal a été créé. Ce tribunal a une compétence exclusive pour tous les différends relatifs aux terres et au statut de membre, peut servir de médiateur ou d'arbitre en vertu de l'*Arbitration Act,* et exercer sa compétence dans n'importe quel différend avec l'accord des parties concernées.

Autre caractéristique intéressante, l'accord prévoit une phase de transition de sept ans durant laquelle certaines fonctions gouvernementales sont exercées par une commission de transition destinée à aider les conseils d'établissement métis et le conseil général à

---

[25] L'accord comprend une entente entre les Métis et le gouvernement de l'Alberta ainsi que quatre lois de mise en application : le *Metis Settlements Act*, le *Metis Settlements Land Protection Act*, le *Metis Settlements Accord Implementation Act*, et le *Constitution of Alberta Amendment Act*.

[26] Les huit établissements font environ 1,25 million d'âcres.

assumer des responsabilités grandissantes dans la direction des établissements métis. L'accord prévoit également un financement au cours de la même période pour rendre l'infrastructure physique et administrative de ces établissements comparable à celle des gouvernements municipaux et ruraux de l'Alberta. On nous a dit qu'une telle période de transition devrait permettre de développer l'infrastructure, la formation et le soutien technique et administratif tout en permettant à toutes les parties de s'adapter à un nouveau cadre administratif.

1.3 Modèle fondé sur une nation ou un traité

Le New Brunswick Aboriginal Peoples Council, qui représente les Autochtones vivant hors réserve, a proposé une forme intégrée d'autonomie gouvernementale à plusieurs paliers. Le premier palier, la tribu, exigerait la reconstitution des gouvernements tribaux des Micmacs et des Malécites. Les Micmacs et les Malécites seraient citoyens de leur gouvernement tribal quels que soient leur lieu de résidence ou leur statut d'après la *Loi sur les Indiens*. Le gouvernement tribal aurait compétence sur certaines questions touchant la nation, comme les revendications territoriales, les droits ancestraux et issus de traités, l'appartenance à la tribu, la culture, la langue, la spiritualité et l'histoire. Le deuxième palier serait constitué d'organismes de services dans des domaines comme le logement, le développement économique et la formation professionnelle. Ces organismes serviraient tous les citoyens de la nation. Le troisième palier prévoirait la participation des nations Micmacs et Malécites aux assemblées législatives fédérale et provinciale. Le NBAPC a proposé que des sièges soient réservés au Parlement et à l'assemblée législative pour les représentants autochtones élus par tous les membres de la nation quel que soit leur lieu de résidence.

Le Congrès des peuples autochtones (Saskatchewan) et le Treaty Four Governance Committee ont présenté un modèle fondé sur un traité. Ils ont proposé un modèle d'autonomie gouvernementale organisé au sein du territoire du Traité n° 4. Les 33 Premières nations du Traité n° 4 constitueraient le conseil de régie (assemblée législative) du territoire, qui serait composé de membres vivant à l'intérieur et à l'extérieur de la réserve.

1.4 Gouvernement urbain

Dans plusieurs villes au Canada, des peuples autochtones sont en train d'élaborer des institutions et des modèles de gouvernement urbain. Nous avons appris que certaines formules visent des Autochtones d'origines diverses tandis que d'autres sont fondées sur l'appartenance à une seule nation. Des témoins ont expliqué que dans les régions urbaines, le gouvernement autochtone pouvait prendre diverses formes. Selon eux, l'autonomie gouvernementale doit englober une vaste gamme de modalités structurelles, de formules d'exercice du pouvoir et de types de responsabilités. Ils ont souligné également que les formules d'autonomie gouvernementale pour les Autochtones en milieu urbain doivent être particulièrement souples.

La Commission du droit du Canada et l'Association nationale des centres d'amitié ont lancé un projet conjoint visant à réévaluer les formules de gouvernement autochtone en milieu urbain. Dans un document remis au Comité, les deux organisations examinent trois formules principales : la formule fondée sur la nation, la formule fondée sur la communauté urbaine et la formule fondée sur le territoire ou la majorité[27].

- Le modèle fondé sur la nation regrouperait des Autochtones urbains de descendance commune. Le document de l'ANCA-CDC indique que les initiatives spécifiques à une nation pourraient prendre une forme extra-territoriale où les membres urbains participent à des gouvernements territoriaux et seraient directement ou indirectement servis par ceux-ci, ou encore qu'elles pourraient rassembler des Autochtones urbains de descendance commune qui décident de mettre sur pied leur propre gouvernement autonome. Cette formule spécifique à chaque nation a été jugée conforme à la recommandation de la CRPA voulant que l'autonomie gouvernementale s'effectue au niveau de la nation.

[27] ANCA-CDC, *Re-Fashioning the Dialogue*. Ce texte s'inspire de documents existants, dont le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones.

- Selon le modèle fondé sur la communauté urbaine, les Autochtones d'une localité urbaine – sans égard au statut, au traité, à la nationalité ou à d'autres critères – formeraient un gouvernement commun doté de certaines institutions ou compétences.

- Le modèle fondé sur le territoire ou la majorité consisterait à créer des communautés ou réserves autochtones distinctes en milieu urbain afin d'exercer les pouvoirs d'un gouvernement autonome. Ce modèle pourrait s'appliquer à une ou plusieurs nations.

Des témoins de la Commission et de l'Association ont indiqué que chacun de ces modèles avait ses avantages et ses inconvénients. Marc Maracle de l'Association a souligné l'absence de tribune adéquate où discuter de la question du gouvernement urbain et indiqué qu'il fallait que les gens viennent discuter de l'autodétermination et de ce qui leur convient en tant qu'individus, familles ou collectivités.

Vera Pawis Tabobondung, de l'Ontario Federation of Indian Friendship Centres, a indiqué que, quel que soit le modèle, les gouvernements urbains autochtones ne devraient pas être le miroir des gouvernements municipaux. Elle a expliqué que les caractéristiques démographiques des Autochtones en milieu urbain exigent qu'on « mette au point un modèle d'autonomie gouvernementale nouveau et novateur pour la communauté autochtone urbaine ». (Fascicule 23, 17 mars 1999, p.30.)

1.5 Le cadre et l'exercice du pouvoir gouvernemental autochtone

Les témoins avaient des vues semblables sur le cadre et l'exercice du gouvernement autochtone. Pour eux, l'autorité du gouvernement autochtone englobait pour l'essentiel le pouvoir d'établir et structurer le gouvernement, de déterminer le statut de membre et la citoyenneté, de contrôler les terres et les ressources, de protéger et promouvoir la langue et la culture, et d'assurer le développement et le bien-être social et économique par l'exercice du pouvoir dans divers champs de compétence. Selon un point de vue entendu fréquemment, le pouvoir autochtone dépasse largement les questions de nature purement

locale et déborde sur des champs de compétence qu'occupent actuellement les gouvernements fédéral et provinciaux.

Les groupes autochtones qui ont entrepris des négociations ou des initiatives d'autonomie gouvernementale ont confirmé que les peuples autochtones cherchent à faire reconnaître leur capacité et leur droit de gouvernance dans une multitude de domaines et de champs de compétence.

De nombreux témoins ont dit au Comité que l'accès aux terres et ressources et leur maîtrise étaient un élément juridictionnel déterminant dans le financement de gouvernements autochtones autonomes.

D'autres intervenants ont signalé l'importance capitale de tenir compte des buts et objectifs visés par l'exercice du gouvernement autonome. La B.C. Aboriginal Women's Council, par exemple, a indiqué que les gouvernements autochtones devaient être en mesure de s'attaquer aux problèmes de développement économique et social et d'apporter des changements tangibles dans des domaines comme les services sociaux, la participation au marché du travail et la formation.

Le grand chef Joseph Tokwiro Norton du conseil mohawk de Kanawake a indiqué que le pouvoir juridictionnel devait être exercé d'une manière compatible avec les traditions, les coutumes et la culture du peuple, même si une harmonisation avec les lois et les textes provinciaux et fédéraux s'impose ou est souhaitable.

Lors d'un exposé conjoint, le Treaty Four Governance Committee et le Congrès des peuples autochtones (Saskatchewan) ont fait leur la position de la CRPA sur la portée du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Selon la CRPA, ce droit concerne « les questions se rapportant à la bonne gestion des affaires autochtones et aux intérêts des Autochtones et de leurs territoires », et l'exercice de ce pouvoir se décompose en deux parties : le centre et la périphérie. Au centre se trouvent toutes les questions cruciales pour la vie et le bien-être du peuple autochtone, sa culture et son identité; à la périphérie,

les questions pouvant avoir un important impact sur les gouvernements voisins et nécessitant de ce fait une coordination étroite avec d'autres gouvernements.

Quant à l'étendue du pouvoir autochtone, le Conseil tribal Mamuitun s'est déclaré favorable, dans son mémoire, à des propositions semblables à celles contenues dans l'Accord de Charlottetown. Le Conseil y recommande que :

> Le gouvernement du Canada confirme et réitère que l'exercice du droit à l'autonomie gouvernementale comprend le pouvoir des organes législatifs dûment constitués par les Premières nations d'adopter des lois afin de préserver leurs langues, leurs cultures, leurs économies, leur identité, leurs institutions et leurs traditions et de veiller à leur épanouissement; de développer, maintenir et renforcer leurs liens avec leurs terres, leurs eaux et leur environnement afin de déterminer et de contrôler leur développement en tant que peuples selon leurs propres valeurs et priorités et d'assurer l'intégrité de leurs sociétés[28].

Les témoins autochtones étaient bien conscients de la grande diversité des peuples et nations autochtones, chacun ayant une histoire et une culture propres. Particuliers et organisations ont hésité à proposer une analyse unique de l'étendue du pouvoir de gouverner qui pourrait s'appliquer à toutes les situations.

Les témoins ont également souligné que les pouvoirs à exercer devront évoluer avec le temps, à mesure que les peuples autochtones développeront leurs pouvoirs et capacités de gestion. Cette évolution pourra se faire en concertation avec les gouvernements concernés. Une approche graduelle permettrait de tenir compte des différences d'expérience, d'histoire et de niveau de capacité de chaque groupe de peuples autochtones nation.

2. Le financement des gouvernements autochtones

L'autonomie gouvernementale ne pourra se réaliser si elle ne s'appuie pas sur des ententes financières solides et efficaces. En parlant des ententes actuelles – en particulier celles conclues par le MAINC avec les conseils de bande et de tribu constitués aux

termes de la *Loi sur les Indiens* –, des témoins les ont jugées inadéquates, lourdes et, par-dessus tout, fondées sur des principes qui ont peu à voir avec les besoins réels des communautés[29]. Harold Calla, directeur des finances pour la nation squamish, a formulé les commentaires suivants :

> [L]es gouvernements des Premières nations sont probablement les seuls à se limiter à des périodes de planification de 12 mois, puisque c'est tout ce qu'autorise le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Nous agissons en fonction non pas de nos besoins, mais des fonds mis à notre disposition. Nous devons commencer à définir nos besoins réels et à les présenter de façon à refléter l'apport réel en ressources qui sont nécessaires au fonctionnement de notre gouvernement. Nous [...] avons enduré trop longtemps la relation des accords de contribution avec le gouvernement fédéral, qui agit par l'entremise de son ministère des Affaires indiennes. (Fascicule 16, 2 décembre 1998, p. 9.)

Les gouvernements ou organisations autochtones qui sont financés autrement ont fait état de préoccupations semblables. On nous dit, par exemple, que le financement des projets des Métis ne reflète en rien les besoins par habitant.

Quelques principes d'ententes financières se dégagent des témoignages :

- Les gouvernements autochtones doivent pouvoir compter sur les fonds nécessaires pour assurer des services comparables à ceux qu'offrent les gouvernements non autochtones voisins, conformément à leurs responsabilités. Des représentants de la Federation of Saskatchewan Indian Nations ont insisté sur le fait que les ententes financières doivent permettre aux gouvernements autochtones de fournir un niveau comparable de programmes et services, tout en tenant compte de l'écart que les communautés autochtones doivent combler au chapitre du développement économique et social de base par rapport au reste de la province ou du Canada.

- Un cadre de politique financière pour le financement des gouvernements autochtones s'impose. Dans un mémoire commun, la Société régionale inuvialuit et le Conseil

---

[28] Mémoire du conseil de la tribu Mamuitun, février 1999, p. 8-9.
[29] Voir: Sol Sanderson, fascicule 19, 9 février 1999, et Harold Calla, fascicule 16, 2 décembre 1998.

tribal des Gwich'in ont réclamé un tel cadre, soulignant qu'autrement, les groupes autochtones devront négocier des ententes d'autonomie gouvernementale sans garantie d'obtenir les ressources nécessaires. La Federation of Saskatchewan Indian Nations a formulé des recommandations semblables concernant la nécessité d'approches globales et d'un financement assuré.

- Il faut supprimer les entraves à l'autonomie financière afin de favoriser les possibilités de recettes autonomes. De nombreux témoins ont indiqué que les entraves à l'autonomie financière et au développement économique prennent leur source dans la *Loi sur les Indiens*. La Commission consultative de la fiscalité indienne et d'autres intervenants nous ont parlé du potentiel de création de recettes par l'exercice des pouvoirs de taxation des gouvernements autochtones. L'Indigenous Bar Association a fait remarquer qu'il valait la peine d'examiner d'autres instruments financiers quant aux possibilités d'application aux gouvernementaux autochtones. De nombreux intervenants ont parlé de leur expérience d'initiatives et d'institutions de développement économique autochtone qui fonctionnent au profit des communautés autochtones. Leur témoignage a confirmé que les initiatives de développement économique constituent une source précieuse de fonds qui peuvent servir à diverses fins, au choix des peuples autochtones et de leurs gouvernements.

- Pour de nombreux témoins, le financement d'un gouvernement autochtone est lié à un territoire et à une base de richesses naturelles. Ils ont insisté sur l'importance d'un meilleur accès aux terres et aux ressources, et de pouvoir les gérer dans le respect des traditions autochtones d'intendance et de propriété collectives. Nous avons aussi entendu des appels en faveur d'un partage plus équitable des avantages économiques découlant de l'utilisation, de la mise en valeur et de l'exploitation des terres et des ressources sur les territoires traditionnels. Et le conseil de la nation Atikamekw a parlé du pouvoir d'un gouvernement autochtone de faire des lois relatives aux terres et ressources à des fins de financement.

- Enfin, les ententes financières doivent prévoir l'obligation de rendre compte aux membres de la communauté. Certains témoins autochtones se sont dits préoccupés par les mécanismes de reddition de comptes et les pratiques de gestion financière de leurs gouvernements et organisations. Nous avons appris que des changements sont en cours à cet égard au niveau des communautés et dans le cadre de forums réunissant des gouvernements autochtones et non autochtones pour discuter de nouveaux arrangements financiers et de principes de gestion financière.

En Saskatchewan, le gouvernement fédéral et la Federation of Saskatchewan Indian Nations participent à des discussions bilatérales à une Table des traités (où la province siège comme observateur). La Table des relations financières, qui relève de la Table des traités, a été mise sur pied afin de discuter des relations financières entre gouvernements. L'Indigenous Bar Association a indiqué qu'une table nationale des relations financières pourrait faciliter la discussion sur les solutions de financement des gouvernements autochtones[30].

Le Comité estime que les mesures prises pour discuter des moyens d'améliorer les relations financières constituent un grand pas en avant et devraient être adoptées par d'autres régions et provinces ou à l'échelle nationale.

3. Renforcer les capacités de gouvernance autochtone

Tout comme il est nécessaire d'apporter des réformes institutionnelles et législatives pour bien asseoir la négociation et l'exercice de nouvelles relations, il faut adopter des mesures pour aider les peuples autochtones à renforcer leur capacité de gouverner. La colonisation et des décennies d'administration extérieure ont eu un effet dévastateur sur des peuples autrefois souverains et indépendants. On nous a dit que l'aptitude des communautés autochtones à se gouverner elles-mêmes passait par l'acquisition d'habilités et la capacité interne à gérer efficacement de nouveaux arrangements. Comme l'a affirmé au Comité le grand chef Perry Bellegarde de la Federation of Saskatchewan Indian Nations : « Nous

[30] Indigenous Bar Association, mémoire du 2 mars 1999.

devons rétablir l'autonomie de gouvernement en nous dotant de moyens et en devenant responsables ».

La création d'un institut autochtone chargé d'aider à l'acquisition de compétences de gouvernance est une des recommandations clés de la Commission royale sur les peuples autochtones. La Commission a invité le gouvernement fédéral à établir, de concert avec les organisations autochtones nationales, un centre de transition vers le gouvernement autochtone dont le mandat serait :

a) d'examiner, d'élaborer et de cordonner avec d'autres établissements des initiatives et des études pour aider les peuples autochtones dans la transition vers l'autonomie gouvernementale autochtone;

b) d'élaborer et de fournir, par les moyens appropriés, des programmes de formation et d'acquisition de nouvelles compétences pour les dirigeants communautaires;

c) de faciliter l'échange d'informations entre animateurs et dirigeants communautaires et tous ceux qui participent à la reconstruction des nations autochtones[31].

Les témoignages entendus sont venus confirmer le besoin pressant d'un tel institut. Par exemple, le grand chef Bellegarde a insisté sur la nécessité d'une formation pour les chefs et administrateurs des gouvernements autochtones. Il a d'ailleurs décrit un projet d'institut que prépare la Federation of Saskatchewan Indian Nations :

> L'institut de gouvernement sera un lieu de formation et d'enseignement, d'élaboration de constitutions et de lois sur la citoyenneté, de tout ce dont ont besoin les conseils et les chefs des Premières nations, qu'il s'agisse de droits inhérents, de coutumes ou de lois. Il s'agit d'un projet des Premières nations visant à dispenser une formation professionnelle aux chefs et aux administrateurs des Premières nations dans trois domaines : formation des dirigeants, des chefs et des conseils, des cadres de direction et des administrateurs des bandes; discussions et

[31] Rapport de la CRPA, volume 2, p. 365.

> engagements communautaires pour rebâtir les gouvernements; enfin, élaboration de modèles de codes de citoyenneté, de constitutions, de cadres législatifs et d'instruments de politique ainsi que d'autres outils de gouvernement. (Fascicule 28, 4 mai 1999, p. 31.)

Les représentants de la Société régionale inuvialuit et du Conseil tribal des Gwich'in ont fait valoir que le renforcement des capacités doit se faire pendant la négociation des ententes sur l'autonomie gouvernementale afin que les communautés soient prêtes à assumer leur nouveau rôle. John Graham, de l'Institut sur la gouvernance, qui voit le développement des capacités gouvernementales comme un processus lent dont la période de démarrage est très longue, a fait écho à ce point de vue.

Dans sa présentation, l'Indigenous Bar Association a exhorté les gouvernements à faciliter la reconstitution des capacités des peuples autochtones à se gouverner eux-mêmes d'une manière conforme à leur propre culture. L'IBA appuie la recommandation de la CRPA concernant un centre de transition vers le gouvernement autochtone et se dit disposée à jouer un rôle important dans sa mise en œuvre, étant donné son approche autochtone et sa compétence en matière de droit et de gouvernance.

Plusieurs témoins ont parlé de leur expérience de l'autonomie gouvernementale. Les représentants du Metis Settlements General Council, par exemple, ont évoqué certaines leçons qu'ils avaient tirées de leur expérience dans la mise en œuvre d'une telle structure au cours des dix dernières années. Ils ont parlé d'aspects pratiques comme la durée des mandats, les règles administratives, les processus décisionnels. De telles expériences et connaissances pourraient et devraient être partagées.

L'obligation de rendre des comptes est elle aussi étroitement liée au développement de capacités et de bonnes pratiques de gouvernance. Nous savons que c'est là une forte préoccupation, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des communautés autochtones, et avons entendu des témoignages troublants à ce sujet.

Des représentants de la First Nation Accountability Coalition (FNAC) se sont dits très préoccupés par les pratiques de gestion financière qui ont cours au sein de leurs

communautés. Comment, se sont-ils demandé, ceux qui vivent de telles situations peuvent-ils souhaiter une autonomie gouvernementale et une latitude financière accrues, si certains chefs abusent déjà des pouvoirs limités que leur confère la *Loi sur les Indiens*. Leona Freed, présidente de la FNAC (Manitoba), a recommandé la nomination d'un ombudsman autochtone auquel pourraient s'adresser les membres qui estiment que leur gouvernement gère mal les fonds de la bande.

À notre avis, un institut de gouvernance peut jouer un rôle significatif dans l'établissement de gouvernements responsables par la formation, l'élaboration d'outils de gestion et de mécanismes de contrôle appropriés au sein des administrations et par le partage de saines pratiques de gestion.

Le Comité croit que le développement des capacités gouvernementales est un élément essentiel au rétablissement et au développement de gouvernements autochtones. Le gouvernement fédéral s'est déjà prononcé en faveur d'initiatives en ce sens. Dans *Rassembler nos forces*, le gouvernement se dit « disposé à étudier, avec les Premières nations, la possibilité d'établir des centres de ressources pour l'exercice des pouvoirs »[32]. Plus récemment, le MAINC a indiqué son intention d'établir des centres de transition qui feraient connaître les meilleures pratiques et tireraient profit de la mise en commun des expériences et des compétences[33]. Le Comité applaudit toute initiative de ce genre, mais certains témoins s'inquiètent du fait que le gouvernement fédéral est lent à agir.

Le Comité demande au gouvernement fédéral de donner suite à l'engagement pris dans *Rassembler nos forces* d'aider les peuples autochtones à développer leurs capacités de gouvernance. Nous croyons fermement qu'il est temps d'agir, au moment où de nombreux gouvernements autochtones se reconstituent et assument de nouveaux pouvoirs.

Le Comité est d'accord en principe avec l'idée d'une institution nationale proposée par la CRPA. Son rôle s'apparenterait à celui décrit par la CRPA, les FSIN et d'autres : recherche et partage d'informations sur la fonction gouvernementale autochtone;

---

[32] *Rassembler nos forces*, p. 17.
[33] Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Rapport sur les plans et les priorités, 1999-2000.

formation et acquisition de compétences pour les dirigeants communautaires; élaboration de modèles de codes de citoyenneté, d'instruments législatifs et autres outils de gouvernement; mise en commun des meilleures pratiques et de fonctions connexes.

À notre avis, un ou plusieurs instituts impartiaux et indépendants du gouvernement fédéral sont la meilleure formule pour dispenser des capacités gouvernementales. Dans la pratique, des centres régionaux, reliés à un réseau national, pourraient mieux répondre aux besoins des communautés autochtones. Cet institut devra être dirigé et géré par les peuples autochtones et respecter les diversités culturelles entre eux. Les organisations autochtones nationales, l'Indigenous Bar Association et d'autres instances autochtones possédant une expertise en matière de capacités gouvernementales et de responsabilisation devraient être invitées à participer à l'élaboration d'options et de stratégies de mise en œuvre.

4. Les femmes autochtones et l'autonomie gouvernementale

Les organisations de femmes autochtones qui ont témoigné devant le Comité ont parlé de l'importance de veiller à ce que la voix des femmes soit entendue dans les initiatives d'autonomie gouvernementale. Comme l'a dit Veronica Dewar, « nous ne pouvons pas voler ensemble s'il y en a une qui a l'aile brisée ».

Des représentantes de ces organisations nous ont dit que les femmes autochtones, en particulier, sont exclues de toute participation utile aux initiatives de gouvernement autonome et autres. Cela s'explique par leurs conditions sociales et économiques marginales et du fait qu'elles sont nombreuses à vivre hors réserve avec leurs enfants et, de ce fait, exclues des décisions de la communauté. Dans son exposé, le B.C. Aboriginal Women's Council a signalé que les désavantages, la frustration et l'exclusion que vivent les femmes découlent du fait qu'elles ne sont pas au courant des activités d'autonomie gouvernementale des dirigeants autochtones et qu'elles ont peu d'occasions d'être consultées.

Des témoins autochtones, et pas uniquement des représentantes des femmes autochtones, ont signalé le rôle influent et utile de la femme dans les traditions de nombreuses sociétés autochtones, notamment en matière de gouvernance, ainsi que sur le plan économique et social. Ils ont parlé de la nécessité d'inclure les femmes dans les structures et mécanismes politiques dans le respect de ces traditions et d'une manière qui honore et valorise les femmes.

Veronica Dewar, présidente de Pauktuutit, a invité le gouvernement fédéral à jouer un rôle de chef de file en matière d'égalité des sexes dans les négociations sur l'autonomie gouvernementale. Des représentantes du Metis National Council of Women (MNCW) ont rappelé la recommandation de la CRPA voulant que le gouvernement fédéral finance des organisations de femmes autochtones pour faciliter leur participation aux mécanismes d'autonomie gouvernementale et de reconstruction. Elles ont signalé que le gouvernement fédéral n'avait pas consenti de fonds supplémentaires pour répondre à ce besoin, malgré son insistance sur l'importance de cette participation dans le document *Rassembler nos forces*.

Des témoins ont également parlé des droits des femmes autochtones. Veronica Dewar, présidente de Pauktuutit, et Marilyn Buffalo, présidente de l'Association des femmes autochtones du Canada, ont toutes deux réclamé l'application de la Charte des droits et libertés aux ententes d'autonomie gouvernementale. M^me^ Dewar a affirmé :

> Je suis fermement convaincue que tous les Canadiens autochtones, hommes et femmes, voudraient avoir le même genre de protection et d'égalité que garantit la Charte. Par exemple, qui peut contester l'article 7, qui dit que chacun a le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne et le droit de ne pas en être privé conformément aux principes de justice fondamentale? (Fascicule 25, 13 avril 1999, p. 46.)

D'après ce que nous ont dit les témoins, nous croyons que de sérieux efforts doivent être faits pour assurer la participation des femmes autochtones à l'élaboration, à la négociation et à la mise en œuvre des initiatives autochtones d'autonomie gouvernementale. Ces initiatives profiteront grandement de leur contribution.

Outre la participation des femmes aux initiatives d'autonomie gouvernementale, nous avons entendu des préoccupations plus générales sur le rôle et le traitement des femmes autochtones. Le B.C. Aboriginal Women's Council a parlé d'équité en emploi pour les femmes autochtones, de leur pleine participation aux initiatives de guérison et, plus généralement, du taux disproportionné de chômage, de sous-scolarisation, de pauvreté, d'aide sociale et de difficultés économiques qu'on a constaté chez elles. Les organisations de femmes autochtones ont aussi demandé plus d'aide financière du gouvernement pour soutenir divers programmes et initiatives.

5. Les jeunes autochtones et l'autonomie gouvernementale

Le Comité a écouté avec beaucoup d'intérêt le point de vue des jeunes autochtones et la description de leur situation dans le contexte de l'autonomie gouvernementale. Dans son témoignage, Stacey Hill, présidente du Conseil des jeunes autochtones de l'Association nationale des centres d'amitié, a attiré l'attention sur la démographie de la population autochtone et a insisté sur l'importance de faire participer les jeunes aux discussions sur la fonction gouvernementale. Les témoins ont parlé des obstacles à une participation constructive des jeunes aux initiatives d'autonomie gouvernementale, mais aussi des différents moyens utilisés par les groupes autochtones pour favoriser cette participation.

Veronica Dewar, de Pauktuutit, a parlé de la pénurie d'emplois pour les jeunes dans les communautés autochtones du Nord. Elle a donné l'exemple d'une jeune élève du secondaire qui lui a dit qu'elle n'avait pas d'avenir à cause du manque d'emplois dans la collectivité. Bien qu'elle ne souhaitait pas quitter sa famille, elle se voyait obligée de quitter son village pour trouver du travail.

Un document de l'Association nationale des centres d'amitié fait le point sur les jeunes en milieu urbain :

> De nos jours, les jeunes représentent la principale source d'espoir pour ce qui est du renouvellement des sociétés et des cultures autochtones, dont bon nombre sont terriblement morcelées. Et pourtant, les jeunes autochtones en milieu urbain font

> face à des niveaux de pauvreté absolument terribles. Tous les problèmes liés à l'alcoolisme et à la toxicomanie, à la violence sexuelle et physique et à l'éclatement familial menacent de nouvelles générations de parents et d'enfants et risquent de les handicaper, de les défavoriser et de créer des conditions sociales destructives. En l'absence d'un gouvernement autochtone efficace, les jeunes cherchent d'autres structures et institutions pour donner un sens à leur vie, comme les gangs de jeunes[34].

Ces exemples nous montrent qu'il faut faire davantage pour amener ces jeunes à s'investir de façon constructive. Le Comité est d'avis qu'il faut de toute urgence accroître les efforts pour faire véritablement participer les jeunes aux décisions.

Mais tout n'est pas noir. Des organisations autochtones commencent à intégrer les jeunes dans leurs institutions et leurs structures de gestion. Par exemple, nous avons appris avec plaisir que l'Association nationale des centres d'amitié prend des mesures pour donner aux jeunes voix au chapitre dans son mouvement, et que l'Association et la Commission de réforme du droit mènent ensemble des études sur la jeunesse et le gouvernement autochtone en milieu urbain. L'Association est dotée d'un Conseil des jeunes autochtones qui fait partie intégrante de sa structure. Elle est d'ailleurs une des seules délégations à faire comparaître des jeunes devant le Comité. Stacey Hill, présidente du Conseil des jeunes autochtones, est un exemple qui montre bien comment le fait d'associer les jeunes aux décisions politiques les responsabilise et leur permet d'agir de façon constructive.

D'autres témoins ont aussi parlé des initiatives d'autonomie gouvernementale visant la jeunesse. Par exemple, les représentants du Conseil tribal Mamuitun nous ont expliqué qu'ils ont établi des conseils de jeunes et utilisent les écoles pour faire participer les jeunes au processus de consultation sur leur projet d'accord de principe.

La participation des jeunes aux initiatives d'autonomie gouvernementale est une bonne chose pour les collectivités autochtones et qui ne peut qu'aider à promouvoir des idées constructives et novatrices pour faire avancer l'autonomie gouvernementale. Le Comité trouve très encourageants les efforts comme ceux de l'Association nationale des centres

---

[34] ANCA et CDC, *Re-Fashioning the Dialogue*, p. 28-29.

d'amitié pour faire participer les jeunes. Nous exhortons les gouvernements à aider les organisations et les gouvernements autochtones à encourager une telle participation.

CONCLUSION

Le Comité est fermement convaincu que la création et le renouvellement des relations, fondées sur un partenariat avec les peuples autochtones, passent nécessairement par une réforme législative et institutionnelle. Avec les mesures que nous recommandons, les gouvernements et les peuples autochtones seront mieux outillés pour bâtir ces relations. Le Comité espère qu'elles aideront aussi à créer un climat favorisant diverses approches à l'autonomie gouvernementale autochtone. Nous constatons une fois encore que l'élément absolument essentiel est la volonté politique. Le gouvernement du Canada doit agir — d'abord en mettant en application les recommandations de notre Comité, et celles d'autres instances, et ensuite en donnant suite à son engagement de forger de nouvelles relations, fondées sur le partenariat et le respect.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Le Comité recommande, compte tenu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, que le gouvernement fédéral adopte, dans la négociation de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones, une approche qui soit souple, globale et sensible à la diversité passée et présente des peuples autochtones et de leurs aspirations. Le Comité estime que l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones est un droit pour les Premières nations, les Inuits et les Métis et recommande que les processus de négociation et de mise en œuvre tiennent compte des intérêts et revendications respectifs de ces peuples.

Recommandation 2

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral établisse par voie législative un nouveau Bureau des relations avec les Autochtones, chargé de négocier et de mettre en place des relations avec tous les peuples autochtones. Ce bureau serait établi hors du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Le Comité recommande également que ce Bureau soit composé de deux entités distinctes : une Division de la négociation des traités et ententes et un Secrétariat à l'application des traités et ententes.

Recommandation 3

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte une loi créant un large cadre législatif propre à orienter le gouvernement du Canada dans la négociation et la mise en place des relations prévues dans les traités et autres ententes conclus avec les peuples autochtones. Le ministre responsable du nouveau Bureau des relations avec les autochtones serait chargé de l'application de cette loi.

Recommandation 4

Le Comité recommande qu'avec l'accord des peuples autochtones et de leurs représentants, le gouvernement du Canada établisse, par une loi, une Commission d'examen de l'application des droits ancestraux et issus de traités, qui servirait d'organe indépendant chargé de surveiller les rapports entre les peuples autochtones et le gouvernement du Canada et qui serait responsable devant le Parlement.

Le Comité recommande que le mandat de ladite Commission comporte trois rôles principaux :

i. un rôle de rapporteur et d'éducateur public;

ii. un rôle d'enquêteur comprenant une fonction d'ombudsman et une fonction de contrôle de la conformité;

iii. un rôle de facilitateur.

Recommandation 5

Le Comité recommande de donner aux juges, hauts fonctionnaires et avocats à tous les échelons du système judiciaire canadien l'occasion d'acquérir une formation interculturelle de nature à les sensibiliser aux droits ancestraux et issus des traités, à l'évolution du droit autochtone, ainsi qu'aux dimensions, cultures et traditions autochtones et aux problèmes sociaux et juridiques des Autochtones.

ANNEXE A

Liste des témoins

Le mardi 3 novembre 1998

Commission crie-naskapie :

Richard Saunders, président intérimaire
Philip Awashish, commissaire
Robert Kanatewat, commissaire

Le mercredi 4 novembre 1998

Campbell River First Nations :
Chef John Henderson

Native Brotherhood of B.C. :
Christine Hunt, première vice-présidente

Laxgal'Sap Nisga'a Fishersmen's Commission :
Chef Hubert Haldane

Kwaitul First Nation :
Chef Alfred Hunt

Allied Tribes Tsimshian Nation :
Victor Kelly, porte-parole

Gitxsan Wet'suwet'en :
Richard Morgan

Namgis First Nations :
Greg Wadhams, conseiller

United Fishermen and Allied Workers' Union :
John Radosevic, président

Le mercredi 18 novembre 1998

Metis Settlements General Council :
Ken Noskey, président

Le mercredi 25 novembre 1998

Association nationale du logement autochtone :
Mel Buffalo, président

Le mercredi 2 décembre 1998

Première nations Squamish de la Colombie Britannique :
Harold Calla, directeur des finances
Jason Calla

Le mardi 2 février 1999

Conseil tribal Mamuitun :
Rémy "Kak'wa" Kurtness, négociateur en chef
Chef René Simon
Chef Denis Ross
Chef Clifford Moar

Congrès des peuples autochtones (Saskatchewan) :
Jim Sinclair, président
Jake Falcon, membre du conseil

Traité 4 :
Ron Crowe, Traité 4
Tony Côté, Traité 4

Conseil Tribal du Territoire Akaitcho :
Chef Jonas Sangris, communauté des Dénés Yellowknives (Dettah)
Chef Don Balsillie, Deninu K'ue
Sharon H. Venne, négotiateur en chef

Banque de Montréal :
Ron Jamieson, Vice-président principal

Le mercredi 3 février 1999

O.I. Group of Companies :
Roger Obonsawin, président

Aboriginal Women's Council :
Leonie Rivers, gestionnaire intérimaire
Lynne Widdows, technicienne, Sko'mish

Commission d'établissement du Nunavut :
John Amagoalik, commissaire en chef

Le mardi 9 février 1999

Commission consultative de la fiscalité indienne:
Chef Clarence «Manny» Jules

À titre personnel:
Martin Dunn, consultatif

Forum des Premières nations :
Sol Sanderson, président
Chef Eddy Head
Chef Roy Head

Le mercredi 10 février 1999

Société Makivik:
Pita Aatami, président
Harry Tulugak, adjoint administratif du président
Johnny Peters, vice-président
George Berthe, secrétaire général

Métis National Council of Women:
Sheila Genaille, présidente
Alma Adams, vice-présidente
Marie Anne Piché, directrice

Le mercredi 10 février 1999 (suite)

Conseil national des autochtones du Canada :
Dorris Ronnenberg, présidente
Richard Long, directeur exécutif
Keith Chiefmoon, directeur, région sud (permanent)
Barbara Wendt, conseillère élue (Première nation Beaver - High Level Alberta)

Le mardi 16 février 1999

Bande Michel :
Gilbert Anderson, chef et président
Caren Buss, conseillère juridique

Indian Council of First Nations of Manitoba :
Andrew Kirkness, grand chef
Raymond Chartrand, chef
David Brant, chef

New Brunswick Aboriginal Peoples Council :
Betty Anne Lavallée, présidente
Gary Gould, secretaire trésorier

Le mardi 2 mars 1999

Indigenous Bar Association :
David Nahwegahbow, président
Don Worme, ancien président
Helen Semaganis, secrétaire trésorière
Diane Corbiere, membre

First Nations Accountability Coalition :
Rita Galloway, présidente (Saskatchewan)
Leona Freed, présidente (Manitoba)

Le mardi 9 mars 1999

À titre personnel :
Fred Martin, Ackroyd, Piasta, Roth & Day

Alberta Metis Settlements:
Ken Noskey, président du Conseil général

Le mercredi 10 mars 1999

À titre personnel :
Raoul Mackay, historien

Le mardi 16 mars 1999

Syncrude Canada Ltd. :
Robert Loader, Directeur, Affaires autochtones
Beverley Davies, Coordinatrice, Programme de dévelopment des Autochtones

Le mercredi 17 mars 1999

Ontario Federation of Friendship Centres:
Vera Pawis-Tabobondung, président
Tim Thompson, directeur exécutif

Association nationale des centres d'amitié :
Wayne Helgason, président
Marc Maracle, directeur exécutif
Stacy Hill, Représentante des jeunes, vice-présidente, *Aboriginal Youth Council*
Rod MacDonald, président, Commission du droit du Canada

Le mercredi 24 mars 1999

Réserve d'Akwesasne :
Mike Mitchell, grand chef
Peter Garrow, directeur de l'éducation
Micha Menczer, conseiller juridique, Conseil des Mohawk
Russell Roundpoint, agent de liaison intergouvernementale
Vaughn Phillips, chef
Raymond Mitchell, portefeuille de la police
Lucy Papineau, directrice de la santé

Le mercredi 24 mars 1999 (suite)

Réserve de Kahnawke :
Russell Roundpoint, agent de liaison intergouvernementale

Le 13 avril 1999

Assembly of Manitoba Chiefs :
Rod Bushie, grand chef
Michael Lawrenchuk, chef
Harvey Nepinak, chef

Métis Nation of Alberta:
Audrey Poitras, présidente
Lorne Gladue, directeur des initiatives fédérales-provinciales
Bruce Gladue, conseiller en recherche et développement

À titre personnel :
D[r] Mark Dockstator

Paukuutit :
Veronica Dewar, présidente
Tracy O'Hearn, directrice exécutive

Le 20 avril 1999 :

Cour provinciale de la Saskatchewan :
L'honorable juge Linton J. Smith

Aboriginal Council de Winnipeg:
John Graham (*Institut sur la gouvernance*)
Erica Ballentyne
Naomi Handel

Le 21 avril 1999

Paul Chartrand Consulting Services:
Paul Chartrand

Le 28 avril 1999

Université Laurentienne :
Herb Nabigon, professeur

Affaires étrangères et Commerce international Canada :
Mary Simon, ambassadrice aux Affaires circumpolaires

Le 4 mai 1999 :

Inuvialuit Regional Corporation :
Nellie J. Cournoyea, PDG
Richard Nerysoo, président, Gwich'in Tribal Council
Bob Simpson, négociateur en chef, Bureau de negociation de l'autonomie, gouvernement Beaufort/Delta
Charles Hunter, conseiller juridique

Federation of Saskatchewan Indian Nations :
Grand chef Perry Bellegarde
Chef Tom Littlespruce
Chef Delbert Wapass
Chef Miller Nawakayas

Le mercredi 2 juin 1999

Conseil de la nation Atikamekw :
Ernest Awashish, président
Marc Dubé, negociateur en chef

Mohawk Council of Kahnawake :
Joseph "Tokwiro" Norton, grand chef
Frank Vieni, négociateur fédéral
Arnold Goodleaf, directeur, équipe des rélations intergouvernmentales